

REPUBLIQUE DE CÔTE D'IVOIRE

Union – Discipline – Travail



LOI ORGANIQUE N°2014-336 DU 5 JUIN 2014

RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Ce document a été réalisé par le projet « Institut des Finances »

Les deux objectifs fondamentaux de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sont :

- L'amélioration de l'efficacité de l'action publique, pour le bénéfice de tous (citoyens, usagers, contribuables). L'enjeu est de parvenir à dépenser mieux et à rendre plus efficace l'allocation des moyens financiers et humains.

- Le renforcement de la transparence dans la gestion publique en rendant notamment plus lisibles les documents budgétaires, à la fois pour le Parlement et pour le citoyen. L'approche globale des finances publiques (budget de l'Etat mais aussi des collectivités locales, des établissements et entreprises publics), les nouveaux documents budgétaires, et la présentation du budget par programme, facilitent la compréhension du budget par les administrés.

Cette nouvelle loi organique modifie à la fois le cadre et le contenu du budget et des lois de finances, les responsabilités des acteurs budgétaires, la vision comptable de l'Etat ainsi que le rôle du Parlement et de la Juridiction financière dans le processus de contrôle des lois de finances et de leurs acteurs.

Les principaux changements induits peuvent s'articuler autour de quatre grands volets, qui font chacun l'objet d'une fiche synthétique :

- Le passage d'un budget de moyens à un budget de résultats
- La responsabilisation des acteurs budgétaires
- La rénovation de la vision comptable
- Le renforcement du rôle du Parlement et de la Juridiction financière

FICHE 1 : LE PASSAGE D'UN BUDGET DE MOYENS A UN BUDGET DE RESULTATS

L'Etat doit passer d'une culture de moyens à une culture de résultats, afin que chaque franc CFA dépensé soit plus utile et plus efficace. La performance, c'est-à-dire la capacité à atteindre les résultats attendus, est ainsi au cœur du nouveau dispositif.

La gestion axée sur les résultats s'articule autour de la notion de programmes et poursuit un objectif global d'amélioration de la transparence dans la gestion des finances publiques. Il en découle l'instauration d'un nouveau principe budgétaire de sincérité, ainsi que l'émergence de la pluri annualité dans les lois de finances.

■ **La notion de programme :**

Le budget passe d'une présentation par service administratif (budget de moyens) à une présentation par programmes (politiques publiques). Les programmes remplacent les "titres" et "chapitres" de la nomenclature budgétaire précédente, et les crédits sont spécialisés par programme.

Un programme relève d'un ministère. Il comporte des objectifs, assortis d'indicateurs de résultats permettant de mesurer l'atteinte des buts visés.

Le suivi des programmes est assuré à travers deux types de documents, qui sont les véritables supports de la programmation et de l'exécution des politiques publiques et de leurs actions : les projets annuels de performance (PAP) et les rapports annuels de performance (RAP).

■ **Le principe de sincérité :**

La LOLF introduit un nouveau principe budgétaire, qui interdit de sous-estimer les charges ou de surestimer les ressources présentées dans les lois de finances, et fait obligation de ne pas dissimuler d'éléments financiers.

Le principe de sincérité est fondé sur l'amélioration de la transparence de la gestion des finances publiques. Il implique l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations financières fournies par l'Etat, compte tenu des éléments disponibles au moment où le projet de loi de finances est établi.

■ **Une programmation budgétaire pluriannuelle :**

L'exécution budgétaire reste annuelle mais la programmation budgétaire anticipe sur les exercices futurs. Le budget s'insère dans un cadre global de politique macroéconomique, financière et budgétaire à moyen terme (3 ans).

Cette vision pluriannuelle du budget se traduit dans de nouveaux documents annexés à la loi de finances:

- Le document de programmation budgétaire et économique (DPBEP) : instrument de programmation pluriannuel glissant pour l'ensemble des recettes et des dépenses, il est le point de départ de l'exercice de formulation de la loi de finances;
- Les documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD), au périmètre ministériel.

Les objectifs de cette programmation pluriannuelle sont d'assurer la cohérence entre les documents stratégiques pluriannuels existants et de prendre en compte le besoin de visibilité des gestionnaires.

FICHE 2 : LA RESPONSABILISATION DES ACTEURS BUDGETAIRES

Les acteurs de la gestion publique se voient imposer des objectifs à réaliser, assortis d'indicateurs de mesure de performance, et sont ainsi responsabilisés. Cette responsabilisation se traduit notamment par la déconcentration du pouvoir d'ordonnateur principal, par l'introduction de la fongibilité des crédits et de la régulation budgétaire. Elle consacre l'émergence d'un nouvel acteur (le responsable de programme) et entraîne une rénovation du rôle du contrôleur financier.

■ La déconcentration de l'ordonnancement des dépenses :

Les ministres et présidents des institutions constitutionnelles deviennent ordonnateurs principaux des crédits, des programmes et des budgets annexes de leur ministère ou institution. Cette mesure traduit une volonté de rationaliser la gestion publique en responsabilisant les gestionnaires.

■ La fongibilité des crédits :

La fongibilité est la liberté offerte à chaque gestionnaire de modifier la répartition de ses crédits - dans un cadre cependant prédéfini - afin de mettre en œuvre son programme de manière performante.

Elle permet de modifier les affectations prévues initialement afin de les adapter à l'évolution des besoins. Ainsi, à l'intérieur d'un même programme, les crédits sont redéployables sur simple arrêté du ministre sectoriel concerné. Cette liberté est toutefois encadrée :

- les crédits de personnel peuvent abonder tous les autres crédits (biens et services, transferts et investissements) mais l'inverse n'est pas possible.
- les crédits d'investissement ne peuvent pas abonder les autres catégories de crédits.

■ La régulation budgétaire :

La régulation est un instrument de maîtrise du rythme de l'exécution des dépenses à disposition du ministre chargé des finances, pour prévenir une détérioration des équilibres financiers. Dans un contexte d'exécution dégradé, elle constitue l'unique moyen de respecter le vote initial du Parlement dans ce qu'il a de plus fondamental : le déficit budgétaire.

Le pouvoir de régulation permet ainsi au ministre chargé des finances d'annuler tout crédit devenu sans objet ou mettant en péril l'équilibre du budget. Il peut également subordonner l'utilisation des crédits aux disponibilités de trésorerie.

■ Le responsable de programme, nouvel acteur :

Pour la mise en œuvre des programmes, les ministres désignent des responsables de programme qui sont sous leur autorité.

Le responsable de programme a trois missions principales :

- L'élaboration de la stratégie et du budget du programme
- Le pilotage du programme (déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels ; gestion des crédits et des emplois de son programme).
- Le compte-rendu et la responsabilité (à travers notamment la mise en place de dispositifs de contrôle interne et de contrôle de gestion, et la préparation du rapport annuel de performance).

■ Un contrôle financier rénové :

La LOLF prévoit que le contrôleur financier exerce une mission nouvelle de conseil auprès des ordonnateurs, notamment lors de la préparation budgétaire, et dans l'organisation des contrôles internes et la mise en place des systèmes de contrôle de gestion.

Le contrôle financier a ainsi vocation à devenir un véritable contrôle des risques, adossé au contrôle interne des ministères.

FICHE 3 : LA RENOVATION DE LA VISION COMPTABLE

La LOLF introduit une vision comptable élargie avec le passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'exercice fondée sur la constatation des droits et obligations constatés, et avec la prise en compte de la dimension patrimoniale. Ces innovations majeures dans la modernisation des comptes s'accompagneront de la mise en œuvre d'un nouveau plan comptable de l'Etat. En outre, la LOLF instaure les plafonds d'emplois et les autorisations d'engagements.

- **Une comptabilité en droits et obligations constatés :**

La réforme vise à rapprocher la comptabilisation des opérations de leur fait générateur : émission d'un titre de recette ou engagement d'une dépense. Le passage à une comptabilité d'exercice élargit le champ de la comptabilité générale de l'Etat, qui est ainsi enrichie des mouvements du patrimoine et des valeurs, des amortissements, des provisions, des produits et charges rattachés.

La situation financière de l'Etat est donc plus complète, et le Parlement peut ainsi mieux apprécier la situation financière réelle de l'Etat pour éclairer ses choix.

- **La prise en compte de la dimension patrimoniale :**

La connaissance exacte et sincère du patrimoine de l'Etat devient une exigence.

La comptabilité générale de l'Etat doit désormais recenser et valoriser ce que l'Etat possède en termes mobilier et immobilier (immeubles, routes, stocks, etc), ainsi qu'en actifs et passifs.

Les comptes de l'Etat se trouvent largement enrichis, ce qui favorise le contrôle du Parlement sur les comptes publics.

- **Un nouveau plan comptable de l'Etat :**

Un nouveau plan comptable de l'Etat, s'inspirant largement du plan comptable privé, permettra de prendre en compte cette dimension patrimoniale de l'Etat.

Grâce à cet outil rénové, la comptabilité générale de l'Etat offrira une meilleure connaissance du patrimoine et favorisera le développement d'une gestion plus performante.

- **Des plafonds d'emplois :**

Au montant financier alloué pour chaque programme est désormais associé un nombre d'emplois que le ministère ne peut dépasser quand bien même l'enveloppe de crédits destinée aux dépenses de personnels ne serait pas saturée. Ce plafonnement des emplois nécessite le décompte du personnel de l'Etat de façon homogène et exhaustive.

- **Des autorisations d'engagement (AE):**

Les AE constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être juridiquement engagées au cours de l'exercice pour la réalisation des investissements prévus par la loi de finances.

Elles sont soumises au droit commun de l'annualité et sont annulées à la fin de l'exercice budgétaire si elles n'ont pas été consommées. Elles permettent de couvrir des engagements juridiques qui s'exécutent et donnent lieu à paiements sur un ou plusieurs exercices.

Le vote des crédits en autorisations d'engagement et crédits de paiements redonne à l'autorisation parlementaire toute sa portée : autoriser l'Etat à prendre des engagements financiers d'envergure pour mener à bien ses politiques.

FICHE 4 : LE RENFORCEMENT DU ROLE DU PARLEMENT ET DE LA JURIDICTION FINANCIERE

La réforme s'accompagne d'une évolution du rôle des principaux acteurs externes du contrôle des dépenses publiques.

Le Parlement se voit ainsi confier un pouvoir accru de contrôle de l'efficacité de la dépense publique, qu'il peut exercer soit dans le cadre de l'examen des lois de finances, soit dans le cadre de son contrôle permanent.

Le rôle de la Juridiction financière est également renforcé, notamment en matière de contrôle et d'évaluation.

■ Le renforcement du rôle du Parlement :

La nouvelle « constitution financière » que constitue la LOLF donne au Parlement de nouveaux droits d'information et de contrôle.

Le contrôle parlementaire sur les lois de finances est ainsi renforcé à différents niveaux :

- Avec l'instauration d'un débat d'orientation budgétaire en fin de 2^{ème} trimestre, autour du document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle et des documents ministériels de programmation pluriannuelle des dépenses ;
- Lors du vote de la loi de finances initiale en session budgétaire d'automne. Les députés disposent de nouveaux documents, plus concrets et plus complets, pour examiner et apprécier le projet qui leur est soumis. Ils disposent également du projet de loi de règlement de l'année n-1, qui doit être déposé avant la discussion du projet de loi de finances. Enfin, avec les nouvelles modalités de vote, les députés votent le budget par programme et se prononcent sur l'intégralité des crédits (les services votés sont supprimés).
- Lors du vote de la loi de règlement dont le contenu est enrichi et qui s'accompagne de nouveaux documents (dont les rapports annuels de performance ministériels, RAP).

Le contrôle permanent du Parlement est également renforcé sur l'exécution des lois de finances. 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. Le Parlement dispose également d'une nouvelle possibilité d'assistance de la Juridiction financière.

■ Le renforcement du rôle de la Juridiction financière :

La LOLF élargit le rôle de la juridiction financière en lui attribuant de nouvelles tâches et en prévoyant la possibilité de lui confier la mission de certification des comptes de l'Etat.

La Juridiction financière procède désormais à l'audit de performance des services de l'Etat et des organismes publics soumis à son contrôle. Elle donne son avis sur le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion, sur la qualité des procédures comptables et des comptes, ainsi que sur les rapports annuels de performance. Elle exerce un contrôle sur la gestion des administrations en charge de l'exécution des programmes.

Dans un délai à fixer par une loi, la Juridiction financière procède à la certification des comptes en lieu et place de la déclaration générale de conformité.



Le projet Institut des Finances est issu d'un partenariat entre le Ministère de l'Economie et des Finances ivoirien et son homologue français en date du 29 juin 2012. Il est financé à hauteur d'un million d'euros par la Direction Générale du Trésor français.

Il vise à mettre en place une structure transversale de renforcement des capacités des agents des administrations économiques et financières. Sont ainsi concernés les 11 750 agents des Ministères du Budget, de l'Economie et des Finances, mais également les agents des « pôles financiers » des autres Ministères, les membres de la Chambre des Comptes, les gestionnaires des collectivités locales et des établissements publics, à travers deux types de formations.

Les formations générales ont pour but de sensibiliser sur certains thèmes d'actualité communs tous les agents des Ministères du Budget, de l'Economie et des Finances. Elles ont démarré le 15 avril 2013 et ont permis de former, à fin juillet 2014, un total de 4 450 agents. Elles sont délivrées par une équipe pédagogique de 45 formateurs internes occasionnels.

Les formations transverses ont à la fois pour objectif d'adopter les standards internationaux et d'uniformiser les pratiques sur des thématiques partagées telles que la gestion des ressources humaines, le management, le pilotage et la mesure de la performance, ou encore l'audit et l'évaluation. Ces formations ont débuté en juin 2013 et 760 agents en ont déjà bénéficié à fin juillet 2014, dont les Directeurs des Ressources Humaines de tous les Ministères et de certains établissements publics. Elles ont été réalisées soit par des formateurs internes, soit par des experts publics français. Un film pédagogique sur « l'accueil dans les services » a également été réalisé et mis à disposition des services de communication de tous les Ministères.

L'Institut des Finances a aussi réalisé un guide de la Loi Organique relative aux Lois de Finances.