



Guide de la **LOI ORGANIQUE** relative aux **LOIS** de **FINANCES** (L.O.L.F.)

MOT D'INTRODUCTION



Mme Nialé KABA,
Ministre auprès du Premier Ministre,
chargée de l'Économie et des Finances

Le 19 décembre 2013, l'Assemblée Nationale a adopté deux lois organiques, portant code de transparence et loi de finances, transposant les directives de l'UEMOA de 2009 en matière de finances publiques¹.

La promulgation de ces textes - intervenue le 5 juin 2014 - traduit la volonté du gouvernement ivoirien d'améliorer l'efficacité de l'action de l'État, en substituant à la logique de moyens une logique d'objectifs et de résultats. Les innovations qu'ambitionne cette réforme représentent des changements d'une ampleur considérable pour toute l'administration.

La sensibilisation et la formation des publics concernés, sont, de ce fait, déterminantes pour sa réussite. Un pan entier des formations prévues au programme de l'Institut des Finances y est à ce titre consacré.

L'Institut des Finances est issu d'un partenariat entre le Ministère de l'Économie et des Finances ivoirien et l'Adetef, agence pour la coopération technique internationale des Ministères économiques et financiers et du développement durable français. La Direction Générale du Trésor français contribue à son financement à hauteur d'un million d'euros. Ses objectifs sont notamment :

1 - Quatre décrets portent sur la nomenclature budgétaire, le règlement général de la comptabilité publique, le plan comptable et le tableau des opérations financières de l'État

- de coordonner, mutualiser et professionnaliser la formation professionnelle continue existante.
- de doter les 11 750 agents du Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget, d'une culture et d'un socle communs de connaissances, et contribuer ainsi au décroisement des différents services.
- d'accompagner les réformes en développant des formations transverses, qui concernent plusieurs directions générales de manière horizontale (ex : gestion des ressources humaines, management, pilotage et mesure de la performance, audit et évaluation...) et en devenant le centre « métiers » des services ne possédant pas de centre de formation.
- d'ouvrir les Ministères en charge du Budget, de l'Économie et des Finances sur l'extérieur. L'institut des Finances proposera notamment des formations à des structures extérieures, comme celles concernées par la réforme budgétaire (autres Ministères, Chambre des Comptes, Parlementaires, collectivités locales et établissements publics...).

C'est dans ce cadre que ce « guide de la LOLF » a été élaboré. J'espère vivement qu'il contribuera à la mise en œuvre effective de notre nouvelle constitution financière, mais avant tout, qu'il contribuera à en faire partager les avantages avec l'ensemble des agents.



Nialé KABA

PREFACE



M. Abdourahmane CISSE,
Ministre auprès du Premier Ministre,
chargé du Budget

La loi Organique relative aux lois de finances (L.O.L.F.), promulguée le 5 juin 2014, engage une dynamique de modernisation sans précédent de la gestion publique.

L'État bascule d'une logique de moyens à une logique de résultats et s'engage ainsi résolument dans une démarche de performance visant à améliorer l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre à travers les programmes. Le passage à la gestion axée sur les résultats (GAR) constitue la pierre angulaire de la réforme de la gestion publique.

La L.O.L.F. prévoit une présentation budgétaire totalement renouvelée, plus transparente et plus lisible. Les comptes de l'État sont également modernisés, permettant de mieux rendre compte de son action et offrant une meilleure évaluation de son patrimoine.

Il conviendra désormais de s'intéresser avant tout à l'optimisation de la ressource, à la pertinence des objectifs fixés à l'action publique et à ses résultats, évalués selon des indicateurs prédéfinis.

La réforme introduit parallèlement une évolution du rôle des principaux acteurs de la gouvernance budgétaire et l'émergence de nouveaux acteurs.

Le responsable de programme (RProg) est le nouvel acteur central de l'élaboration et de l'exécution du budget de l'État. Le pouvoir d'ordonnateur principal des dépenses de l'État est déconcentré au profit de tous les ministres et présidents des Institutions prévues par la Constitution. Le contrôle financier est rénové et hiérarchisé.

Le parlement voit son rôle renforcé dans le processus budgétaire, tant en matière de vote, d'exécution, qu'en matière de contrôle. Enfin, la juridiction financière se voit confier de nouvelles missions de contrôle et d'accompagnement du parlement.

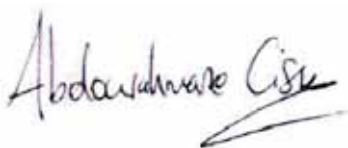
La L.O.L.F. instaure également des procédures et instruments modernes de gestion, tels que la fongibilité des crédits budgétaires, les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP). Elle impose enfin de nouveaux outils, tels que le contrôle de gestion et le contrôle interne.

Le contrôle de gestion permet d'assurer à la fois le pilotage des services sur la base d'objectifs et d'engagements de services et la connaissance des coûts, des activités et des résultats.

Les objectifs de gestion efficiente des politiques publiques fixées par la LOLF et le besoin croissant d'une information financière et budgétaire de qualité reposent en grande partie sur la mise en place d'outils de maîtrise des risques. C'est l'objet des dispositifs de contrôle interne.

Le cadre rénové instauré par la L.O.L.F. doit permettre la transparence, la fiabilité, la sincérité des comptes publics et le pilotage des politiques publiques dans un souci d'efficacité et d'économie.

Le présent guide de la L.O.L.F. vise à rappeler l'ambition et les modalités de la réforme de la gestion publique.



SOMMAIRE

	Pages
Introduction.....	8 à 10
 Partie 1 - Passage d'une logique de moyens à une logique de résultats	 11 à 24
 Partie 2 - Les acteurs de la nouvelle gouvernance budgétaire	 25 à 38
 Partie 3 - Une gestion publique modernisée.....	 39 à 52
 Partie 4 - Lexique de la L.O.L.F	 53 à 56
 Partie 5 - Texte de Loi Organique	 57 à 92

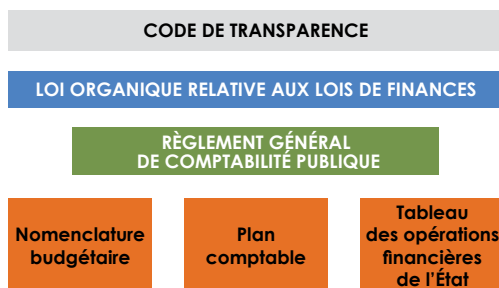
Introduction

La nouvelle Loi Organique relative aux Lois de Finances (L.O.L.F.) s'inspire des règles et grands principes posés par le Code de transparence.

Elle fixe les règles relatives au contenu, à la présentation, à l'élaboration, à l'adoption, à l'exécution et au contrôle des lois de finances. C'est donc une sorte de « Constitution » en matière de gestion des finances publiques.

Le cadre et les principes fondamentaux énoncés dans la L.O.L.F. donneront lieu à des déclinaisons applicatives à travers divers textes réglementaires.

Le nouveau cadre global de gestion des finances publiques peut ainsi être schématisé :



Pourquoi une réforme était-elle nécessaire ?

Il était nécessaire de prendre en compte les nouveaux standards internationaux afin de moderniser le cadre de gestion et de contrôle des finances publiques. Cette modernisation se décline notamment à travers :

- Une nouvelle approche de la dépense avec l'introduction de la gestion axée sur les résultats, mise en œuvre dans de nombreux pays dans un souci d'amélioration de la performance de la gestion publique.
- Un nouveau référentiel comptable, plus proche de la pratique des entreprises tout en tenant compte cependant des spécificités de l'État.
- Le respect du contenu du manuel de statistiques de finances publiques du FMI (version 2006) préconisant l'utilisation des droits et obligations constatés et une approche patrimoniale.

Il était important également - dans le cadre du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres de l'UEMOA - de contribuer à assurer une meilleure comparabilité des données. D'où la détermination d'une nomenclature budgétaire, d'un plan comptable et d'un tableau des opérations financières de l'État harmonisés.

Des Directives UEMOA ont ainsi été adoptées en 2009 afin de moderniser et d'harmoniser la gestion des finances publiques dans les pays de la zone.

Ce sont ces Directives qui doivent être transposées dans le droit ivoirien, pour une mise en application au 1^{er} janvier 2017. Seules les dispositions relatives à la comptabilisation en droits et obligations constatés bénéficient d'un report d'application au 1^{er} janvier 2019.

Quels sont les objectifs de la réforme ?

Les deux objectifs fondamentaux visés par la réforme sont respectivement :

L'amélioration de l'efficacité de l'action publique, pour le bénéfice de tous (citoyens, usagers et contribuables)

L'enjeu est, dans un contexte mondial de contraction des ressources des États, de parvenir à dépenser mieux et à rendre plus efficace l'allocation des moyens financiers et humains au sein du budget. Cette contrainte est d'autant plus forte que le budget est un levier important de la croissance économique indispensable au développement du pays.

Dans ce cadre, la définition d'objectifs et la mesure de leur atteinte ont pour but, pour un niveau de moyens donné, d'optimiser les résultats. Mesure de la performance et allocation des ressources sont ainsi réunies : à chaque programme ses objectifs, ses crédits, ses effectifs, ses indicateurs et ses cibles de résultat.

L'instauration d'une véritable transparence dans la gestion publique

La réforme accorde une priorité à l'information des citoyens et de leurs représentants au Parlement, et elle les associe plus étroitement à la formulation et à l'exécution des lois de finances. Une circulation fluide et régulière de l'information est en effet essentielle à la bonne gouvernance financière.

Les documents budgétaires, à la fois pour le Parlement et pour le citoyen, sont rendus plus lisibles.

Le public est régulièrement informé sur les activités des administrations financières, fiscales et douanières, sur les grandes étapes de la procédure budgétaire (un calendrier de la préparation du budget doit ainsi être mis à disposition du grand public) ou encore sur l'endettement ou les avoirs du Pays en ressources naturelles.

En instaurant le principe de sincérité budgétaire et en renforçant le contrôle du Parlement dans l'exécution des lois de finances, l'objectif visé est de promouvoir une gestion transparente et rigoureuse des finances publiques, apte à conforter la croissance économique.

La L.O.L.F. apparaît ainsi comme l'une des clés du succès pour faire de la Côte d'Ivoire un pays émergent à l'horizon 2020.

Partie 1

Passage d'une logique de moyens à une logique de résultats

Un budget plus lisible, présenté par politiques publiques

Un budget aiguillonné par la performance

Un budget qui s'inscrit dans une perspective pluriannuelle

Un budget plus transparent

Des comptes plus complets et sincères

UN BUDGET PLUS LISIBLE, PRÉSENTÉ PAR POLITIQUES PUBLIQUES

Dans le cadre de la L.O.L.F., les crédits sont désormais décomposés et votés par programme, et non plus par chapitre comme par le passé. **Les crédits ouverts par les lois de finances sont regroupés par programmes à l'intérieur de missions (article 15).**

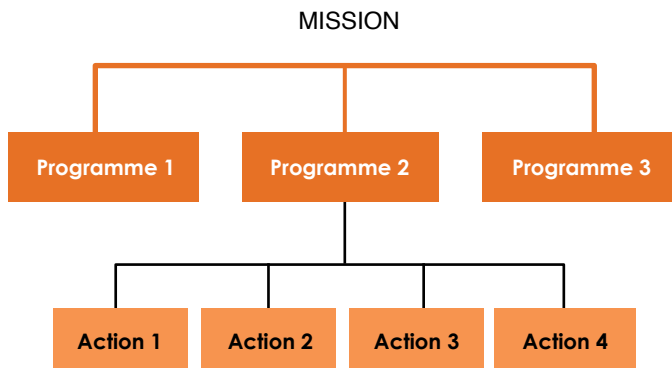
Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie (culture, santé, éducation, défense, etc).

Un programme regroupe les 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. Un programme ne peut relever que d'un seul Ministère.

Le Parlement et le citoyen sont ainsi en mesure d'apprécier la totalité des moyens déployés pour mettre en œuvre chaque politique de l'État.

Les crédits budgétaires non répartis en programmes sont répartis en dotations (article 17). Chaque **dotation** regroupe des crédits globalisés couvrant des dépenses spécifiques (dépenses des Institutions Constitutionnelles, dépenses accidentelles et imprévisibles, charges financières de la dette de l'État, garanties et avais).

La nouvelle architecture du budget de l'État est donc la suivante :



Une double présentation des crédits

Afin d'identifier au mieux l'utilisation des fonds publics, la L.O.L.F prévoit une double présentation des crédits de chaque programme, par destination (par actions) et par nature de dépenses (personnel, biens et services, transferts, investissements).

PROGRAMME	Dépenses de personnel	Dépenses d'acquisitions de biens et services	Dépenses de transfert courant	Dépenses en capital
ACTION 1				
ACTION 1				
ACTION 3				
TOTAL				

ILLUSTRATION

MISSION :

Élaboration et mise en œuvre de la politique nationale agricole

PROGRAMMES :

- **Programme 1 : administration générale**
- **Programme 2 : production et sécurité alimentaire**
- **Programme 3 : développement rural**

ACTIONS DU PROGRAMME 2

Objectif n°1 : développer les filières agricoles

- Action 1 : amélioration de l'accès aux intrants de qualité
- Action 2 : renforcement du potentiel de production des produits d'exportation
- Action 3 : dynamisation des productions alimentaires végétales
- Action 4 : coordination de la mise en œuvre des stratégies de production et de sécurité alimentaire

ACTIONS DU PROGRAMME 2

Objectif n°2 : renforcer les services de recherche, d'appui-conseil et de contrôle-qualité

- Action 5 : dynamisation du dispositif national de conseil agricole
- Action 6 : renforcement des capacités d'analyses qualité des laboratoires
- Action 7 : renforcement des capacités des services de la recherche agricole

UN BUDGET AIGUILLONNÉ PAR LA PERFORMANCE

La L.O.L.F. consacre une nouvelle approche de la dépense publique. L'État bascule d'une logique de moyens à une logique de résultats et s'engage ainsi résolument dans une démarche de performance visant à améliorer l'efficacité des politiques publiques.

Quelle est l'utilité de la démarche de performance ?

POUR LE PARLEMENT :

- avoir une plus grande lisibilité du budget et une transparence accrue sur son exécution;
- pouvoir agir sur les moyens donnés aux politiques publiques.

POUR LE GESTIONNAIRE PUBLIC :

- recevoir des objectifs clairs ;
- bénéficier d'une plus grande marge de manoeuvre.

POUR :

LE CITOYEN

: savoir à quoi est utilisé l'argent de ses impôts;

L'USAGER

: avoir une administration répondant mieux à ses besoins;

LE CONTRIBUABLE : vérifier l'utilisation efficace de ses impôts.

Les notions d'objectifs et d'indicateurs

À chaque programme sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus (article 15).

Trois types d'objectifs expriment les priorités stratégiques de chaque programme :

■ Les objectifs d'efficacité socio-économique, qui énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen, en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle ou sanitaire dans laquelle il vit.

■ Les objectifs de qualité de service, qui ont pour but d'améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur de l'administration.

■ Les objectifs d'efficience de la gestion, qui expriment – pour le contribuable – les gains de productivité attendus dans l'utilisation des moyens employés. Ils rapportent l'activité des services aux moyens consommés.

Les résultats des programmes sont mesurés notamment par des indicateurs de performance. À chaque indicateur sont associées des valeurs cibles : une valeur cible pour l'année du projet de loi de finances et une valeur cible de moyen terme.

Les objectifs, les indicateurs et les valeurs cibles sont ensuite déclinés en tenant compte des spécificités territoriales. Cette déclinaison dans toute l'administration permet de mobiliser les agents sur des objectifs opérationnels.

Quelques illustrations

TYPE D'OBJECTIFS	PROGRAMME (MINISTÈRE)	OBJECTIF	INDICATEUR
L'efficacité socio-économique	Renforcement de la lutte contre la maladie (MSLS)	Intensifier les interventions de prévention et de prise en charge du paludisme	Proportion d'enfants de moins de 5 ans dormant sous des moustiquaires imprégnées
La qualité de service	Infrastructures hydrauliques humaines (MIE)	Améliorer les infrastructures en zone rurale	Taux de la population rurale ayant accès à une source d'eau potable
L'efficacité de la gestion	Administration générale (MEMEASFP)	Améliorer la gestion des ressources humaines	Proportion de personnel affecté et exerçant effectivement sur le lieu d'affectation

INDICATEUR	CIBLE		
	2013	2014	2015
Proportion d'enfants de moins de 5 ans dormant sous des moustiquaires imprégnées	40%	60%	80%
Taux de la population rurale ayant accès à une source d'eau potable	70%	80%	85%
Proportion de personnel affecté et exerçant effectivement sur le lieu d'affectation	100%	100%	100%

Les documents de la performance (PAP et RAP)

Les résultats des programmes font l'objet d'évaluations régulières et donnent lieu à un rapport de performance élaboré en fin d'exercice par les ministères et institutions constitutionnelles concernés.

Chaque programme fait l'objet d'un **projet annuel de performance (PAP)**, annexé à la loi de finances de l'année (article 45), qui présente :

■ chacune des actions et chacun des projets prévus par le programme, les coûts associés, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés par des indicateurs de performance ;

- la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure ;
- l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
- par catégorie d'emploi, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante.

Un rapport annuel de performance (RAP), qui accompagne la loi de règlement (article 50), rend compte de l'atteinte des objectifs fixés dans le PAP. Les parlementaires peuvent ainsi comparer, d'une part la prévision et l'exécution budgétaire, d'autre part l'engagement sur les objectifs et les résultats constatés.

UN BUDGET QUI S'INSCRIT DANS UNE PERSPECTIVE PLURIANNUELLE

Si l'annualité reste le cadre d'exécution des recettes et des dépenses, la programmation du budget doit désormais anticiper les exercices ultérieurs. Le budget de l'État s'inscrit dans un cadre global de politique macroéconomique, financière et budgétaire à moyen terme. Les hypothèses économiques retenues sont explicitées et justifiées. Cette vision pluriannuelle se traduit notamment dans de nouveaux documents budgétaires qui accompagnent la loi de finances.

Un document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) doit désormais être adopté en Conseil des ministres, avant d'être soumis à un débat d'orientation budgétaire au Parlement au plus tard en juin (articles 53 et 55).

Ce document a une vocation de cadrage global. Il est le document initial de la procédure budgétaire annuelle, sur la base duquel sont construites les hypothèses d'enveloppes sectorielles allouées aux ministères.

Il couvre une période glissante minimale de trois ans, et comporte les éléments suivants :

- Une évaluation du niveau global des recettes attendues de l'État (décomposées par grandes catégories d'impôts et de taxes), et des dépenses budgétaires (décomposées par grandes catégories de dépenses) ;
- Une évaluation de l'évolution de l'ensemble des ressources, des charges et de la dette du secteur public dans son ensemble ;
- Une prévision de la situation financière des entreprises publiques sur la période considérée et, éventuellement, les concours que l'État peut leur accorder ;
- Une fixation des objectifs d'équilibre budgétaire et financier sur le moyen terme en application des dispositions du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité.

Des documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) - au périmètre sectoriel - évaluent, pour une période identique à celle du DPBEP, l'évolution des crédits de chaque ministère en cohérence avec le cadre global du DPBEP (article 54). Les conférences budgétaires et les arbitrages peuvent modifier les propositions initiales avant finalisation de la loi de finances.

Mis en place afin de permettre une meilleure gouvernance des finances publiques, le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle répond aux objectifs suivants :

- traduire budgétairement la stratégie pluriannuelle et assurer la cohérence entre les documents stratégiques pluriannuels existants.
- prendre en compte le besoin de visibilité des gestionnaires car l'horizon annuel s'avère trop court pour assurer un véritable pilotage des finances publiques.

Calendrier indicatif portant conduite de la procédure budgétaire

Année N	Actions
Janvier - Mars	- Revue des dépenses, bilan de l'exécution N-1 - Élaboration du Programme d'investissements publics (PIP triennal glissant) - Élaboration du cadrage macro-économique et du TOFE prévisionnel
Avril	- Élaboration du cadrage budgétaire
Mai	- Élaboration du DPBEP - Rédaction et envoi de la lettre de cadrage aux Ministères sectoriels
Juin	- Finalisation des DPPD au sein des ministères sectoriels et transmission au Ministère de l'Économie, des finances et du budget - Organisation du Débat d'orientation budgétaire (DOB)
Juillet - Août	- Conférences budgétaires et synthèse des demandes des Ministères - Phase d'arbitrage des projets des DPPD
Septembre	- Actualisation du TOFE - Intégration des arbitrages dans les documents budgétaires; - Présentation et validation du PLF en conseil des Ministres
Début Octobre	- Dépôt du projet de loi de finances pour N+1 (PLF) au Parlement
Octobre - Décembre	- Discussion du budget devant le Parlement - Adoption d'un document de loi de finances initial pour N+1

UN BUDGET PLUS TRANSPARENT

La présentation budgétaire est rénovée afin de renforcer le contrôle démocratique. L'objectif est de permettre aux parlementaires, et à travers eux, aux citoyens, d'avoir une vision plus précise, complète et prospective de la gestion des finances publiques.

Le principe de sincérité budgétaire est introduit

Au côté des principes budgétaires classiques (unité, universalité, annualité, spécialité et équilibre), le Code de transparence a introduit un nouveau principe : le principe de sincérité.

Les prévisions de ressources et de charges de l'État doivent être sincères (article 57). Elles doivent être effectuées avec réalisme et prudence, compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de loi de finances est établi. Les informations fournies sont cohérentes.

Une approche exhaustive des finances publiques est adoptée

Le périmètre pris en compte par la loi de finances est étendu, et la dépense publique appréhendée dans son ensemble : budget de l'État, organismes de protection sociale, établissements publics, entreprises publiques et collectivités locales.

La distinction services votés – mesures nouvelles est supprimée

Les notions de services votés (dépenses qui étaient reconduites quasi-automatiquement d'une année sur l'autre) et de mesures nouvelles disparaissent.

Les administrations doivent désormais expliquer et justifier comment elles prévoient d'utiliser chacun des crédits et des personnels sollicités. Cette approche conduit à analyser chaque année de manière approfondie l'ensemble des dépenses des administrations.

De nouveaux documents budgétaires sont instaurés

Le souci de transparence et d'amélioration de la qualité de l'information destinée aux parlementaires trouve sa traduction dans de nouveaux documents budgétaires.

Avec le projet de loi de finances (article 45)

Le projet annuel de performance de chaque programme

Le document de programmation budgétaire économique pluriannuelle et les documents de programmation pluriannuelle des dépenses

Un plan de trésorerie prévisionnel et mensualisé de l'exécution du budget de l'État

Un état développé de l'encours et des échéances de service de la dette de l'État, et de la stratégie d'endettement public associée à la soutenabilité de cette dette sur 15 années

Avec le projet de loi de règlement (article 50)

Le rapport annuel de performance de chaque programme

Le rapport d'audit de performance de la juridiction financière sur les programmes

Le rapport de la juridiction financière sur l'exécution de la loi de finances

L'analyse du coût des actions est introduite

Pour chaque action sont présentés les crédits qui lui sont directement affectés mais aussi la part des crédits qui concourt à sa mise en œuvre, tels que les coûts fixes des administrations (entretien des bâtiments, électricité, systèmes d'information...) ou les dépenses des fonctions de soutien (comptabilité, gestion des ressources humaines...).

Cette analyse dote ainsi les parlementaires d'une information sur la totalité des dépenses imputables à une politique donnée. La tenue d'une comptabilité analytique des coûts (CALC) est prévue par l'article 74.

Les dépenses en atténuation de recettes sont rattachées à chaque programme

Les dépenses en atténuation de recettes correspondent au manque à gagner (allègements de charge, réductions d'impôt...) consenti par l'État pour contribuer à une politique publique.

Elles sont prévues par l'article 11.

Ces dépenses seront prises en compte dans la présentation des crédits du programme auquel elles concourent.

DES COMPTES PLUS COMPLETS ET SINCÈRES

La réforme 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.

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

Une comptabilité à trois dimensions, instrument du pilotage de l'action publique (article 74)

La comptabilité budgétaire

Elle a pour objet de retracer les opérations d'exécution du budget de l'État en recettes et en dépenses, conformément à la nomenclature de présentation et de vote du budget.

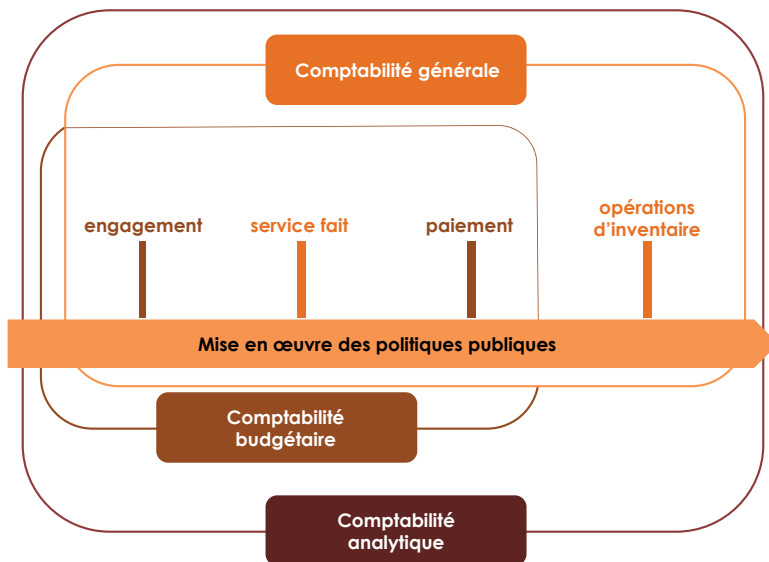
La comptabilité générale

Elle vise à décrire le patrimoine de l'État et son évolution. Elle doit être sincère et refléter une image fidèle de la situation financière de l'État. Elle est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au cours de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

La comptabilité analytique

Elle est destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes et dotations.

Elle complète l'information du Parlement sur les moyens budgétaires affectés aux actions des programmes et contribue à la mesure de la performance des administrations.



Les nouvelles normes comptables s'appuient sur les règles de comptabilité d'entreprise, ne s'en distinguant qu'en raison des spécificités de l'État (par exemple, pour ce qui concerne les impôts).

Avec la réforme, les opérations comptables de l'État seront prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

Des éléments nouveaux apparaîtront dans la comptabilité de l'État : valorisation des actifs et des dettes, suivi individualisé des immobilisations, du patrimoine immobilier, introduction des amortissements et provisions, etc.

Un nouveau plan comptable sera donc instauré, regroupant les comptes en 8 classes :

- Les classes 1 à 5 seront des classes de comptes de bilan (capitaux, immobilisations, stocks, tiers et comptes financiers) ;
- Les classes 6 et 7 seront des classes de comptes de gestion (charges et produits) ;
- La classe 8 sera réservée aux engagements hors bilan.

Une exigence renforcée de sincérité et de qualité comptable

La L.O.L.F. précise que les comptables publics veillent notamment à la sincérité des enregistrements comptables (article 75).

Elle prévoit également que, 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 (article 84).

De nouvelles exigences sont donc posées en matière de qualité comptable.

Les acteurs de la nouvelle gouvernance budgétaire

Préambule relatif aux acteurs et aux étapes de la chaîne de la dépense

**Les nouveaux acteurs de la L.O.L.F. :
les responsables de programme**

**Des ordonnateurs principaux plus nombreux et
davantage responsabilisés**

**Des contrôleurs financiers et budgétaires aux
attributions renouvelées**

Un parlement aux pouvoirs renforcés

Une juridiction financière au rôle accru

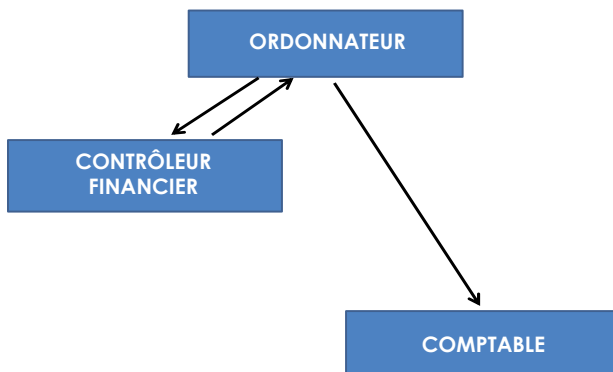
PRÉAMBULE RELATIF AUX ACTEURS ET AUX ÉTAPES DE LA CHAÎNE DE LA DÉPENSE

Les opérations de dépenses du budget de l'État sont désormais effectuées par trois acteurs : l'ordonnateur, le comptable et le contrôleur financier.

L'ordonnateur est la personne qui a qualité en droit, au nom de l'État, de prescrire l'exécution des dépenses inscrites au budget. Il procède ainsi à l'engagement, à la liquidation et à l'ordonnancement des dépenses.

Le comptable public est seul habilité à procéder à la prise en charge comptable et au règlement des dépenses de l'État.

Le contrôleur financier procède au visa des actes de l'ordonnateur portant engagement de dépenses, ainsi qu'au visa des délégations de crédits et mandats de paiement émis par l'ordonnateur. Il s'agit d'un contrôle administratif.



Le circuit de la dépense de l'État comprend quatre (4) étapes :

- L'engagement, la liquidation et l'ordonnancement, relevant de l'ordonnateur, sous la surveillance du contrôleur financier ;
- Le paiement de la dépense par le comptable public.

L'engagement est l'acte qui consomme l'autorisation budgétaire (passation d'un marché public, d'un contrat, d'une commande, etc). C'est la 1^{ère} étape de la chaîne de la dépense. On distingue :

- L'engagement juridique, qui est l'acte par lequel l'État crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge.

L'engagement juridique est ainsi matérialisé par la signature d'un marché public, d'un bon de commande, d'un contrat de bail, d'une convention de subvention, d'un texte relatif à l'avancement du personnel ou à un recrutement, etc. Par cet acte, l'État se trouve engagé à payer la prestation ou livraison effectuée.

- L'engagement comptable, qui consiste à affecter des crédits au paiement de cette dépense. Il permet de s'assurer de la capacité à payer la dépense le moment venu, c'est pourquoi l'engagement juridique doit toujours précéder l'engagement comptable ou lui être concomitant.

Tous les actes d'engagement initiés par l'ordonnateur sont soumis au visa du contrôleur financier. Les projets d'actes d'engagements juridiques doivent lui être soumis avant signature par l'ordonnateur, accompagnés de la proposition d'engagement comptable correspondante.

La liquidation est la 2^{ème} étape de la chaîne de la dépense. Ce n'est pas un acte juridique mais une vérification des titres et pièces justifiant la preuve des droits acquis par le créancier de l'État.

Cette vérification porte sur deux aspects :

- L'exactitude du montant de la dépense ;
- La preuve que le service a été fourni ou le bien livré, et donc la « réalité » de la dépense.

La liquidation relève d'un acteur unique : l'ordonnateur. Celui-ci doit certifier le service fait sur la facture ou le mémoire.

Les exceptions au principe de paiement après service fait sont prévues par la loi ou la réglementation. Il s'agit notamment des avances sur marchés, des avances sur frais de mission, ou encore de certains abonnements pour lesquels sont réclamées des avances sur consommation.

L'ordonnancement est la 3^{ème} étape de la chaîne de la dépense. Il fait intervenir deux acteurs : l'ordonnateur et le contrôleur financier.

L'ordonnancement est l'acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre est donné au comptable assignataire de payer la dette de l'État.

Tout projet d'ordonnancement doit être soumis au visa du contrôleur financier avant sa signature par l'ordonnateur.

Le paiement est la 4^{ème} et dernière étape de la chaîne de la dépense.

C'est l'acte par lequel l'État se libère de sa dette. Un seul agent est habilité à réaliser cette étape : le comptable public assignataire de la dépense.

Le comptable a l'obligation de réaliser deux types de contrôles :

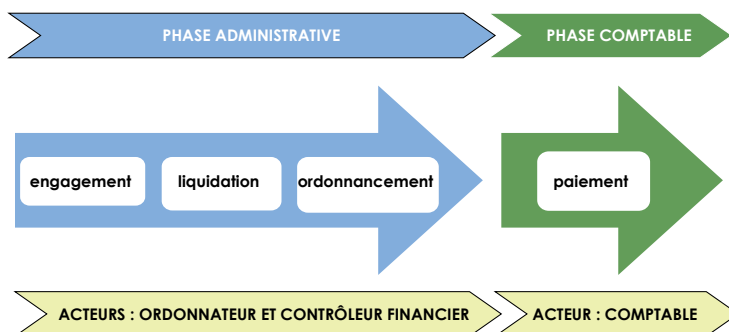
■ **Un contrôle de payeur :**

Avant de prendre en charge la dépense dans sa comptabilité, le comptable doit effectuer les vérifications suivantes :

- La qualité de l'ordonnateur
- L'assignation de la dépense
- La justification du service fait
- L'intervention préalable des avis ou visas réglementaires
- La production des justifications de la dépense
- L'application des règles de prescription.

■ **Un contrôle de caissier :**

Le comptable doit s'assurer du caractère libératoire du règlement (identité du créancier, existence d'opposition, compensation légale à opérer).



LES NOUVEAUX ACTEURS DE LA L.O.L.F. : LES RESPONSABLES DE PROGRAMME

L'entrée en vigueur de la L.O.L.F. voit l'émergence d'un nouvel acteur dans le pilotage de l'action de l'État : le responsable de programme.

Le responsable de programme est nommé par décret sur proposition du ministre sectoriel dont il relève. L'acte de nomination précise, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les compétences d'ordonnateur lui sont déléguées, ainsi que les modalités de gestion du programme (article 16).

Le responsable de programme est le maillon central de la nouvelle gestion publique, à la charnière entre responsabilité politique et responsabilité de gestion.

Placé sous l'autorité du ministre sectoriel, il participe à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme dont il a la charge et est le garant de sa mise en œuvre opérationnelle. Le ministre et le responsable de programme s'engagent sur les objectifs et indicateurs réunis dans les projets annuels de performance.

Tous les programmes ont ainsi à leur tête un responsable clairement identifié. Il s'agit de cadres supérieurs, le plus souvent directeurs d'administration centrale ou secrétaires généraux.

Le responsable de programme n'est pas automatiquement ordonnateur délégué des crédits de son programme. L'acte de nomination doit le préciser ; à défaut, l'ordonnateur des crédits demeure le ministre sectoriel ou son délégué.

Les missions du responsable de programme :

1/ L'élaboration de la stratégie et du budget du programme

Le responsable de programme élabore la stratégie de son programme et fixe, en accord avec son ministre de tutelle, les objectifs et les résultats attendus.

Sur cette base, il procède à la répartition des crédits et des emplois qui lui sont alloués, en déterminant le niveau pertinent de déconcentration du programme.

2/ Le pilotage du programme

Le responsable de programme organise et conduit le dialogue de gestion. Il pilote les services chargés d'exécuter la politique publique concernée.

Il décline les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels adaptés aux compétences de chacun des services : il assure ainsi une démarche de performance à tous les niveaux d'exécution du programme.

Enfin, il est chargé de la mise en œuvre du programme. À ce titre, il gère les crédits et les emplois de son programme conformément aux objectifs présentés et aux résultats recherchés.

3/ Le compte-rendu et la responsabilité :

Le responsable de programme met en place le contrôle interne et le contrôle de gestion.

Il prépare le rapport annuel de performance.

Il est garant de l'exécution du programme conformément aux objectifs fixés par le ministre.

La déclinaison opérationnelle des programmes et les responsables de budget opérationnel de programme



Sur le terrain, le responsable de programme délègue la gestion de son programme en constituant des budgets opérationnels de programme, placés sous l'autorité de responsables clairement identifiés.

Tout comme le responsable de programme, le responsable de Bop gère une enveloppe globale de moyens et s'engage sur des objectifs opérationnels à atteindre.

DES ORDONNATEURS PRINCIPAUX PLUS NOMBREUX ET DAVANTAGE RESPONSABILISÉS

La déconcentration du pouvoir d'ordonnateur principal

Les présidents des institutions constitutionnelles et les ministres sont ordonnateurs principaux des dotations, des crédits des programmes et des budgets annexes de leur institution ou de leur ministère (article 68).

La L.O.L.F. consacre donc la déconcentration du pouvoir d'ordonnateur principal des dépenses de l'État, qui incombait jusqu'alors au seul ministre chargé des finances.

Les ordonnateurs principaux, qui sont les autorités placées au sommet de la hiérarchie administrative, peuvent déléguer leur pouvoir à des agents publics. Ils peuvent déléguer à ces agents la gestion de tout ou partie des crédits dont ils ont la charge (article 69).

Les ordonnateurs principaux délégués sont les collaborateurs des ordonnateurs principaux, dans les administrations centrales, qui ont reçu délégation de tout ou partie des pouvoirs. Les responsables de programmes pourront être désignés ordonnateurs principaux délégués.

Les ordonnateurs secondaires sont les autorités représentant l'État dans les services déconcentrés (régions, départements).

Les ordonnateurs secondaires délégués sont les collaborateurs des ordonnateurs secondaires, dans les services déconcentrés, qui ont reçu délégation de tout ou partie des pouvoirs.

Le rôle particulier du ministre chargé des finances

Comme chaque ministre, le ministre chargé des finances est ordonnateur principal des crédits, des programmes et des budgets annexes de son ministère.

Il reste également ordonnateur principal unique des recettes du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et de l'ensemble des opérations de trésorerie (article 70).

Le ministre chargé des finances est aussi responsable de l'exécution de la loi de finances et du respect des équilibres budgétaires et financier définis par celle-ci (article 71).

Le ministre chargé des finances dispose d'un **pouvoir de régulation budgétaire** qui lui permet, au cours de l'exécution du budget, d'annuler un crédit (soit devenu sans objet, soit pour prévenir la détérioration des équilibres de la loi de finances).

Pourquoi la régulation budgétaire ?

Le respect du solde de la loi de finances ne peut être garanti en dépit de toute évolution de la conjoncture macro-économique. Une gestion efficace des finances publiques se doit de prévoir des instruments de contrôle de l'exécution budgétaire pour corriger les éventuels écarts prévisibles du solde budgétaire à l'objectif de loi de finances.

La régulation vise donc à respecter l'équilibre de la loi de finances telle qu'elle a été votée par le Parlement. 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.

L'existence d'un volant de régulation est fondamentale car elle permet d'identifier tôt dans l'année un certain nombre de poches d'économies potentielles qui ne pourront pas donner lieu à dépenses budgétaires.

Le ministre chargé des finances peut également subordonner l'utilisation des crédits par les ordonnateurs aux disponibilités de trésorerie. Des crédits ouverts et disponibles peuvent donc être interdits d'utilisation immédiate et temporaire, dans le cadre d'une régulation que l'on peut qualifier de régulation de trésorerie. Le ministre chargé des finances est ainsi en mesure de faire respecter le plan de trésorerie.

Enfin, il est responsable de la centralisation des opérations budgétaires des ordonnateurs, en vue de la reddition des comptes relatifs à l'exécution des lois de finances.

Des ordonnateurs principaux davantage responsabilisés

La L.O.L.F. précise que les ordonnateurs, de même que les contrôleurs financiers et les contrôleurs budgétaires, sont personnellement responsables des opérations de gestion et des contrôles dont ils ont la charge (article 91).

Ils encourrent une responsabilité disciplinaire, pénale et ou civile, mais ils peuvent aussi être sanctionnés par la juridiction financière pour faute de gestion et être tenus pécuniairement responsables des préjudices causés à la collectivité publique.

DES CONTRÔLEURS FINANCIERS ET BUDGÉTAIRES AUX ATTRIBUTIONS RÉNOVÉES

Le contrôle a priori sur l'exécution des lois de finances est exercé par le contrôle financier et le contrôle budgétaire (article 80).

Les contrôleurs financiers relèvent du ministre chargé des finances et sont nommés à son initiative et placés auprès des institutions, ministères, projets ou collectivités décentralisées.

Les contrôleurs budgétaires sont nommés par le ministre chargé des finances auprès des établissements publics nationaux.

Les attributions traditionnelles sont maintenues :

Ils sont ainsi chargés :

- du contrôle a priori de la régularité des dépenses de l'État, des actes à incidence financière et des modifications budgétaires en cours ;
- du contrôle des dépenses de l'État.

Ces contrôles interviennent donc à deux étapes : l'engagement et l'ordonnancement.

Une mission nouvelle leur est attribuée :

Les contrôleurs financiers et budgétaires sont chargés d'une mission 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.

Il s'agit là d'une nouvelle mission de contrôle des résultats et des performances des programmes. Ce contrôle a posteriori s'exercera sur la base de la formulation d'avis.

Enfin, la L.O.L.F. prévoit que, dans le cadre de l'exécution des programmes liée à la gestion axée sur les résultats, des dérogations pourront être apportées à ces contrôles.

Cette dernière disposition préfigure la mise en place d'un nouvel équilibre entre responsabilité du gestionnaire et contrôle de son action, se traduisant par un changement de la nature et de l'étendue du contrôle exercé, dont les modalités sont adaptées aux objectifs recherchés.

Elle ouvre la voie au contrôle modulable et à la possibilité - pour le contrôleur financier - d'adapter les contrôles a priori qu'il opère, afin d'améliorer la qualité et l'efficacité de son contrôle, en fonction de l'évaluation des risques qu'il aura lui-même déterminés.

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

UN PARLEMENT AUX POUVOIRS RENFORCÉS

La L.O.L.F. donne au parlement de nouveaux droits d'information et de contrôle. L'objectif de transparence, qui est au cœur de la réforme du cadre de gestion des finances publiques, s'applique pleinement au cadre d'intervention défini pour le parlement.

Le parlement est ainsi plus étroitement associé à la formulation et au contrôle de l'exécution des lois de finances.

Une innovation : le débat d'orientation budgétaire

Le document de programmation budgétaire et économique pluriannuel est soumis à un débat d'orientation budgétaire au parlement, au plus tard à la fin du 2^{ème} trimestre de l'année (article 55).

Ce débat peut être un moment important du contrôle politique du parlement sur la loi de finances, car il intervient avant le dépôt du projet de loi de finances initiale et peut donc influencer sur les choix du Gouvernement. Ce débat ne se conclut pas par un vote, ce qui laisse d'autant plus d'espace et de liberté lors de la discussion.

De nouvelles modalités d'examen et de vote de la loi de finances de l'année

Le parlement doit être saisi du projet de loi de finances de l'année N+1 dès l'ouverture de la session budgétaire de l'année N (article 60). Au plus tard fin septembre de l'année N, il doit également avoir reçu le projet de loi de règlement de l'année N-1 (article 65).

Les évaluations de recettes du budget général font l'objet d'un vote d'ensemble, tandis que les crédits du budget général font l'objet d'un vote par programme ou par dotation. Les plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par l'État font également l'objet d'un vote unique (article 63).

La L.O.L.F. introduit donc un changement en profondeur des modalités de vote du budget puisque les parlementaires se prononcent dorénavant sur l'intégralité des crédits, qui doivent être justifiés au 1^{er} franc CFA. Jusqu'alors, les parlementaires se prononçaient par un vote unique sur les services votés (plus de 90% du budget) et votaient par titres et par ministères les autorisations nouvelles (moins de 10% du budget).

Les crédits sont désormais votés par programme. Le programme constitue donc la nouvelle unité de spécialité, qui remplace les chapitres et articles et est fondée sur une logique fonctionnelle et non plus organique.

Un contrôle renforcé sur l'exécution des lois de finances

La L.O.L.F. étend le contenu de la loi de règlement et enrichit les documents qui l'accompagnent.

La loi de règlement peut en effet comporter désormais toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du parlement sur la gestion des finances publiques (article 49).

Elle doit notamment être accompagnée (article 50) :

- des rapports annuels de performance par programme, rendant compte de leur gestion et de leurs résultats ;
- du rapport d'audit de performance de la juridiction financière sur les programmes ;
- du rapport de la juridiction financière sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics.

La loi de règlement devient ainsi un outil de contrôle et d'évaluation des politiques publiques mises en œuvre par l'État. Elle permet d'identifier les marges de progrès et engage l'administration dans une dynamique vertueuse.

UNE JURIDICTION FINANCIÈRE AU RÔLE ACCRU

La L.O.L.F. 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'État.

Les attributions traditionnelles de la juridiction financière sont maintenues (article 84)

Elle juge les comptes des comptables publics, les gestions de fait et les fautes de gestion.

Elle contrôle les comptes et la gestion des collectivités publiques, des établissements publics, des entreprises publiques, des organismes de sécurité sociale et des organismes dans lesquels une collectivité publique a une participation majoritaire.

Elle contrôle l'exécution de la loi de finances et transmet un rapport annuel au gouvernement.

De nouvelles tâches sont également attribuées par la L.O.L.F. à la juridiction financière en matière de contrôle et d'évaluation des politiques publiques et en matière d'assistance au parlement.

Les nouvelles attributions de la juridiction financière

Elle procède à l'audit de performance des services de l'État et des organismes publics soumis à son contrôle (article 84).

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. Cet avis est accompagné de recommandations sur les améliorations souhaitables (article 86 – 1^{er} alinéa).

Elle assiste le parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances (article 86 – alinéa 2).

Elle exerce un contrôle sur la gestion des administrations en charge de l'exécution des programmes et dotations (article 86 – alinéa 3).

La certification des comptes de l'État

La L.O.L.F. prévoit que, 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 (article 84).

La certification est une mission d'audit externe des comptes. Elle vise à formuler une opinion sur la conformité des comptes appliquée à un référentiel comptable. Cette opinion ne se limite pas à la régularité des comptes, elle conduit également à se prononcer sur leur sincérité : elle se distingue ainsi de la seule vérification des comptes. La certification donne au parlement et aux ministères l'assurance supplémentaire de disposer d'une comptabilité générale fiabilisée.

Partie 3

Une gestion publique modernisée

L'introduction de la fongibilité des crédits

La mise en place des autorisations d'engagement

**L'instauration de la notion de plafond
d'autorisation d'emplois rémunérés par l'État**

Le développement du contrôle de gestion

Le déploiement du contrôle interne

L'INTRODUCTION DE LA FONGIBILITÉ DES CRÉDITS

La budgétisation par objectifs et la responsabilisation des acteurs budgétaires ont pour corollaire une plus grande autonomie octroyée dans la gestion des crédits, qui sont rendus fongibles.

Les crédits répartis en programme ou en dotation et décomposés par nature constituent des plafonds de dépense qui s'imposent dans l'exécution de la loi de finances aux ordonnateurs de crédits ainsi qu'aux comptables (article 18).

Toutefois, à l'intérieur d'un même programme ou d'une même dotation, les ordonnateurs peuvent en cours d'exécution modifier la nature des crédits pour les utiliser, s'ils sont libres d'emploi, dans les cas ci-après :

- des crédits de personnel pour majorer les crédits de biens et services, de transferts ou d'investissement ;
- des crédits de biens et services et de transferts, pour majorer les crédits d'investissement.

La fongibilité est donc 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.

La liberté laissée à l'ordonnateur pour redéployer les crédits est cependant limitée par les contraintes suivantes :

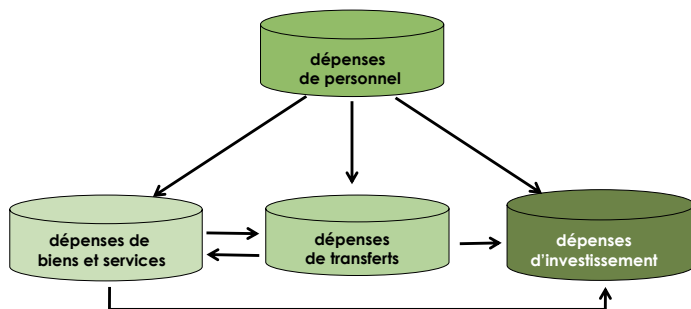
Les crédits de personnel peuvent abonder tous les autres crédits (biens et services, transferts et investissements) mais l'inverse n'est pas possible. Le montant autorisé des dépenses de personnel ne peut pas être augmenté et les crédits votés pour les dépenses de personnel sur un programme constituent le plafond de ces dépenses. On parle ainsi de fongibilité asymétrique.

Par ailleurs, les crédits d'investissement ne peuvent pas abonder les autres catégories de crédits. Le montant autorisé des dépenses d'investissement se trouve ainsi sanctuarisé et les crédits autorisés pour les dépenses d'investissement sur un programme constituent le plancher de ces dépenses.

La mise en œuvre de la fongibilité est du ressort du ministre sectoriel concerné. Le ministre chargé des finances est simplement informé du mouvement et n'a pas la possibilité de s'y opposer.

Néanmoins, l'exercice de la fongibilité ne doit pas remettre en cause le fonctionnement des services, ni soustraire l'administration à ses obligations notamment en matière de paiement des dépenses obligatoires.

Le cadre de la fongibilité (largement) asymétrique



LA MISE EN PLACE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

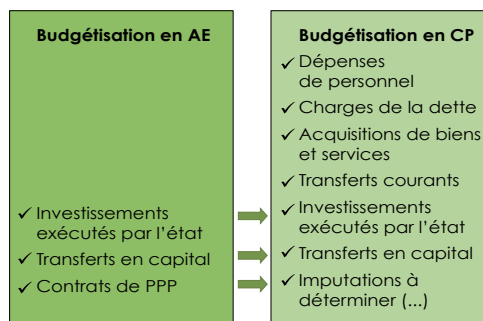
La L.O.L.F. prévoit que les crédits ouverts par les lois de finances sont constitués (article 20) :

- de crédits de paiement (CP) pour les dépenses de personnel, les acquisitions de biens et services et les dépenses de transferts ;
- d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) pour les dépenses d'investissement et les contrats de partenariats publics - privés.

Le champ de couverture des autorisations d'engagement

Une distinction est opérée entre :

- les dépenses ordinaires, dont le cadre d'exécution est annuel et pour lesquelles seuls des crédits de paiement sont inscrits au budget ;
- et les dépenses d'investissement (qu'il s'agisse des investissements directement exécutés par l'État ou des transferts en capital) qui s'exécutent dans un cadre pluriannuel et pour lesquelles des AE et des CP sont inscrits au budget.



La notion d'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.

Les AE sont donc soumises au droit commun de l'annualité. Elles sont annulées à la fin de l'exercice budgétaire si elles n'ont pas été consommées, ce qui les distingue considérablement des autorisations de programme actuelles.

Les AE permettent donc de couvrir des engagements juridiques qui s'exécutent et donnent lieu à paiements sur un ou plusieurs exercices.

Pour les opérations d'investissements, l'AE couvre un ensemble de tranches opérationnelles annuelles, destiné à être exécuté sur une période pluriannuelle à horizon glissant. Cette disposition vise à éviter le fractionnement d'une opération indivisible, qui masquerait au Parlement l'ampleur de l'opération réelle.

Pour les contrats de partenariat public - privé, l'AE doit couvrir la totalité de l'engagement juridique dès l'année de signature du contrat. La réalité de l'engagement des finances publiques sur la durée sera ainsi reflétée, dès la conclusion du partenariat.

Le vote des crédits en AE-CP redonne à l'autorisation parlementaire toute sa portée : autoriser l'État à prendre des engagements financiers d'envergure pour mener à bien ses politiques.

Illustrations

Un marché de 150 Mds est passé en N pour la construction d'un lycée. Son exécution est prévue sur 3 ans à raison de 50 Mds par an. Quelle sera la consommation des AE et des CP sur chacune des 3 années concernées ?

année	AE	CP
N	150	50
N + 1	0	50
N + 2	0	50

Un marché de 5 000 Mds est passé en année N pour la construction d'un centre hospitalier. Une avance de démarrage de 20% est prévue à la signature et aucun acompte ne sera versé en N.

Quelle sera la consommation des AE et des CP en N ?

AE	CP
5 000	1 000

L'INSTAURATION DE LA NOTION DE PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT

La seconde partie de la loi de finances détermine, par ministère et par budget annexe, le plafond d'autorisation d'emplois rémunérés par l'État (article 44). Ce plafond est limitatif (article 21).

Cette notion de plafond d'autorisations d'emplois rémunérés par l'État est importante car la pratique des surnombres et l'emploi de nombreux agents contractuels ont introduit un décalage entre les effectifs réels et les emplois budgétaires.

Le projet annuel de performance (PAP) de chaque programme doit préciser, par catégorie d'emploi, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante (article 45).

Les créations et transformations d'emplois sont prévues par une loi de finances (article 21). Par exception, des transformations d'emplois peuvent être opérées par décret pris en conseil des ministres. Ces transformations d'emplois, les recrutements, les avancements et les modifications de rémunérations ne peuvent être décidés s'ils sont de nature à provoquer un dépassement des crédits de paiement préalablement ouverts.

La notion de plafond d'autorisation d'emplois

Cette nouvelle notion est une modalité de décompte des personnels employés par l'État quel que soit leur statut (titulaire, contractuel ou vacataire) ou leur grade.

Au montant financier alloué pour chaque ministère est désormais associé un nombre d'autorisation d'emplois que le ministère ne peut pas dépasser, quand bien même l'enveloppe de crédits destinée aux dépenses de personnel ne serait pas saturée (tous les crédits ne sont pas affectés) au cours d'un exercice.

Le plafond d'autorisation d'emplois est fixé au niveau du ministère et décliné, à titre indicatif, par programme et par catégorie d'emplois. Sa modification ne peut intervenir qu'à travers le vote d'une loi de finances rectificative.

Le plafond d'autorisation d'emplois d'un ministère est une notion complexe. Il ne correspond :

- ni au nombre d'agents gérés par le ministère (car il ne comprend pas les agents détachés par exemple),
- ni à celui des agents participant à l'activité du ministère (car il inclut notamment les agents en congé maladie),
- ni au nombre d'agents rémunérés sur les « charges de personnel » du ministère (cas des agents rémunérés à l'acte ou à la tâche).

Le calcul du plafond d'autorisation d'emplois

Le respect du plafond d'autorisation d'emplois s'apprécie sur l'ensemble de l'année. Cela a pour conséquence que les emplois deviennent fongibles entre eux au sein d'un ministère. Les redéploiements d'autorisations d'emplois en cours de gestion entre programmes d'un même ministère sont ainsi possibles sans acte législatif ni même réglementaire.

Pour déterminer et suivre le plafond d'autorisation d'emploi, l'unité de décompte retenue est l'équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT), qui permet d'agréger des agents dont la durée de travail est différente (écart entre permanents et saisonniers, entrées et sorties en cours d'année).

Compte tenu des emplois non permanents, le plafond d'autorisation d'emploi doit s'apprécier en cumulé sur l'année. Un dispositif de suivi et de pilotage des consommations d'autorisation d'emplois en cours d'année est donc indispensable.

Cela implique qu'un dossier d'agent soit rattaché à un et un seul programme. Ainsi, lorsqu'un agent participe à plusieurs programmes, un choix d'imputation doit être fait en fonction de son activité majoritaire ou sur un programme de soutien.

Un plafond annuel d'autorisation d'emplois de 1300 pour un ministère autorise à rémunérer :

- soit 1300 agents sur l'année;
- soit 2 600 agents pendant 6 mois;
- soit 1 200 agents pendant 12 mois et 600 agents pendant 2 mois;
- ou encore 1200 agents pendant 12 mois et 300 agents pendant 1 mois;
- etc.

LE DÉVELOPPEMENT DU CONTRÔLE DE GESTION

La L.O.L.F. impose la mise en place de systèmes de contrôle de gestion par les ordonnateurs. Elle charge les contrôleurs financiers de conseiller les ordonnateurs dans cette tâche et la juridiction financière de donner son avis sur les dispositifs de contrôle de gestion ainsi instaurés.

Le contrôle de gestion est un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés - y compris les ressources humaines - et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations.

Le contrôle de gestion est donc l'un des outils de suivi de la performance :

Le contrôle de gestion	Les PAP et les RAP
Un suivi dynamique de la performance	Un suivi informatif de la performance
Un outil orienté vers l'action en vue d'améliorer la performance	Un outil orienté vers la réflexion et la transparence

La notion de contrôle de gestion

La réforme rend aujourd'hui nécessaire la généralisation du contrôle de gestion au sein de chaque ministère car :

- Les gestionnaires publics disposent désormais d'un budget global réunissant l'ensemble des moyens dédiés à la mise en œuvre de politiques publiques et d'activités clairement identifiées.
- La fongibilité asymétrique et les contraintes budgétaires fortes justifient pleinement le développement d'outils permettant d'optimiser l'allocation des moyens et l'analyse des coûts et des résultats de l'activité ministérielle.

Le contrôle de gestion est un outil de pilotage de la performance qui s'inscrit dans une démarche continue :

- Il permet de préparer l'action en amont, par exemple lors de l'élaboration des budgets, en aidant à la fixation des objectifs et à l'allocation des moyens.
- En cours d'action, le contrôle de gestion permet notamment au gestionnaire de vérifier qu'il tient le « bon cap » par rapport à ses objectifs et donc de prendre des mesures correctives si nécessaire.
- En fin d'action, il permet notamment de mesurer la réalisation des objectifs et de déterminer le coût d'atteinte de ces objectifs.

Le contrôle de gestion permet d'assurer la mesure des activités, des produits, des coûts et des résultats du programme :

- Il définit les nomenclatures des activités et des produits du programme;
- Il mesure ces activités, ces produits, leurs coûts et les résultats;
- Il définit et met en œuvre les méthodes d'étalonnage et de comparaison entre unités;
- Il développe les outils de justification au 1^{er} FCFA.

Le contrôle de gestion doit pour ce faire élaborer les référentiels d'analyse des coûts et d'analyse de la rentabilité et de la valeur des activités, des projets et des investissements (clés de répartition, principes de déversement, comptabilité analytique de gestion, analyses coûts/avantages, etc.).

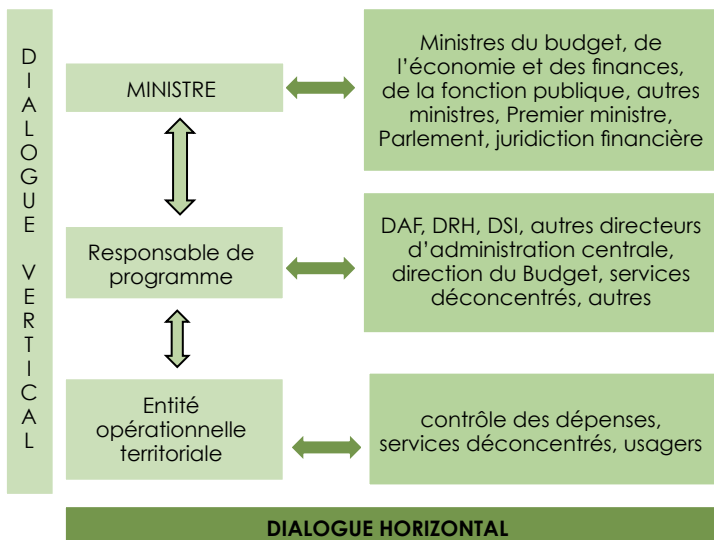
La présentation de leviers d'action, c'est-à-dire de facteurs d'amélioration de la performance, est indissociable de la mise en place des objectifs de performance : elle les rend crédibles vis-à-vis de la hiérarchie qui les valide et du personnel dont ils permettent la mobilisation. Les leviers d'action portent essentiellement sur l'organisation, les systèmes d'informations, et les compétences.

Dans une logique de transparence, le contrôle de gestion permet également de mettre en commun des éléments de comparaison entre activités de nature analogue. Le benchmarking, ou étalonnage comparatif, est un outil de management qui consiste à identifier les meilleures pratiques en vue d'améliorer ses propres performances de façon continue.

Cette méthodologie se distingue de la simple évaluation ou de toute démarche de classement.

Le dialogue de gestion

Le dialogue de gestion est le processus d'échanges et de décision institué entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés, concernant : les volumes de moyens mis à disposition des entités subordonnées, les objectifs qui leur sont assignés, et plus généralement la notion de performance applicable aux politiques publiques considérées. Il s'inscrit dans une dynamique d'amélioration graduelle de la gestion publique, à partir d'un état des lieux partagé.



Le dialogue horizontal, le moins naturel dans un système administratif fortement hiérarchisé, est un facteur clé de succès de la gestion axée sur les résultats.

Le dialogue de gestion peut être formalisé dans une «charte de gestion» ou s'appuyer sur tout autre type de support (circulaire d'application des projets annuels de performance, directive nationale d'orientation ministérielle).

La charte de gestion

La charte de gestion permet d'explicitier et de formaliser les règles du jeu entre les responsables des programmes et les acteurs participant à leur mise en œuvre (services centraux en charge des affaires financières, des ressources humaines et de l'équipement, services déconcentrés, contrôleurs des dépenses).

Une charte peut être ministérielle et s'appliquer à l'ensemble du ministère, assurant ainsi une certaine cohérence entre ses programmes. Une charte peut aussi concerner un programme en formalisant le dialogue de gestion et en précisant les modalités de gestion propres au programme.

La charte de gestion doit s'intégrer véritablement dans l'ensemble des documents et référentiels existants, afin d'assurer la lisibilité et la cohérence des informations : stratégies ministérielles, plans nationaux et programmes présidentiels, décrets d'organisation ministériels.

LE DÉPLOIEMENT DU CONTRÔLE INTERNE

La L.O.L.F. impose la mise en place de systèmes de contrôle interne par les ordonnateurs. Elle charge les contrôleurs financiers de conseiller les ordonnateurs dans l'organisation de ces contrôles et la juridiction financière de donner son avis sur le système de contrôle interne mis en place.

Selon la définition la plus souvent retenue au niveau international, le contrôle interne est l'ensemble des dispositifs choisis par l'encadrement et mis en œuvre par les responsables de tout niveau pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités.

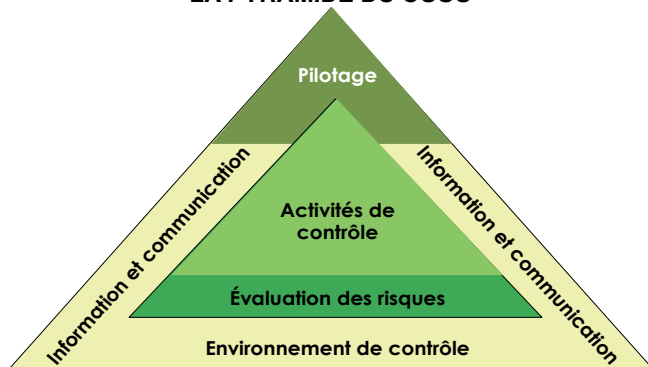
Ces dispositifs sont destinés à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs de l'organisation. Les objectifs d'une entité publique peuvent être regroupés en quatre catégories :

- La conformité aux lois, règlements et procédures
- L'efficacité et l'efficience de la gestion
- La fiabilité de l'information interne et externe
- La protection des actifs.

Publié en septembre 1992, le COSO est le premier référentiel de contrôle interne à avoir été rédigé. Il structure l'analyse du contrôle interne selon cinq composantes :

- L'environnement de contrôle
- L'évaluation des risques
- Les activités de contrôle (définition des mesures)
- L'information et la communication
- Le pilotage du contrôle interne.

LA PYRAMIDE DU COSO



Pour être pertinent, un dispositif de contrôle interne doit s'appuyer sur la culture de l'organisation, sur ses valeurs et sur tous les éléments qui influencent le comportement des personnels au quotidien. C'est sur la base de cet environnement de contrôle que sera conduite l'analyse des risques.

Dans le secteur public, la notion d'environnement de contrôle recouvre également les notions d'intégrité et d'éthique, de promotion des compétences, et de formalisation des procédures :

Le risque est au centre du contrôle interne, il faut donc le définir, l'identifier et le mesurer, le prévenir ou en atténuer les effets potentiels.

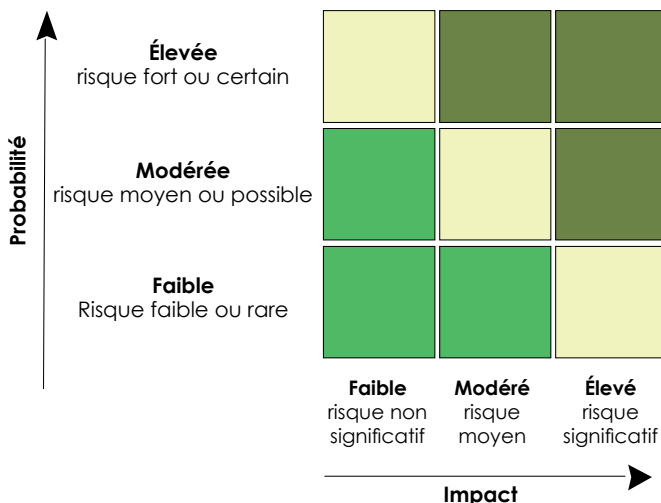
La cartographie des risques

Un risque se définit comme tout événement, action ou inaction, de nature à empêcher une organisation d'atteindre ses objectifs.

L'évaluation du risque s'effectue en fonction de :

- La probabilité que le risque se réalise;
- L'impact que pourrait avoir ce risque s'il se matérialisait.

L'approche par les risques consiste à identifier les risques susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs de l'organisation, à analyser ces risques et à assurer le suivi de leur gestion.



Les résultats de l'analyse des risques donnent une vision des différents niveaux de risques résiduels, et alimentent la cartographie des risques.

Le risque inhérent est celui qui a été identifié avant la prise en compte du dispositif de contrôle. Le risque résiduel est celui qui perdure même après la prise en compte du dispositif de contrôle. Le risque résiduel est le risque inhérent après mesure de contrôle interne

Les mesures de contrôle interne permettent de réduire le niveau de risque en agissant sur sa probabilité (ex. : on assure une rupture des tâches dans la chaîne de travail) ou sur son impact (ex. : on fixe des seuils de compétences plus limités).

Les mesures de contrôle interne doivent :

- porter en priorité sur les risques forts
- être économes (attention aux coûts des mesures)
- être revues périodiquement (chaque année)
- être intégrées aux procédures.

Le dispositif de contrôle interne doit être piloté afin de :

- garantir son adaptation à l'évolution des risques;
- permettre des restitutions internes (collaborateurs) et externes (Ministre, Parlement, bailleurs);
- assurer la continuité du dispositif et maintenir l'implication des différents échelons hiérarchiques.

Les systèmes d'informations constituent un outil structurant du contrôle interne (intégration des mesures de contrôles aux procédures informatiques) mais sont eux-mêmes porteurs de risques inhérents que le contrôle interne doit chercher à maîtriser (changement d'applications, vulnérabilité).

Les outils du contrôle interne

L'organigramme fonctionnel permet à l'encadrement de décrire l'organisation du service en matière d'attribution des tâches. Pour chaque tâche identifiée, il désigne :

- Les agents titulaires
- Les agents suppléants
- Les agents chargés de la supervision
- Les applications informatiques utilisées

L'organigramme fonctionnel est à la fois un outil de management et un outil d'information. Il doit refléter la situation réelle et non une situation idéalisée.

TÂCHES	TITULAIRE	SUPPLÉANT	SUPERVISEUR	OUTIL INFORMATIQUE
ORGANISATION DU SERVICE				
Attribution des tâches	M. Koffi	Mme Yao	M. N'Cho	EXCEL
Gestion des absences	Mme Yao	M. Koffi	M. N'Cho	GESPER
ORGANISATION COMPTABLE				
Suivi des crédits	M. Sare	Mme Dé	Mme Dé	SIGFIP
Engagements	M. Sare	Mme Dé	Mme Dé	SIGFIP
Liquidations	Mme Aka	M. Konan	M. N'Cho	SIGFIP
Ordonnancements	M. Konan	Mme Aka	M. N'Cho	SIGFIP

Le référentiel organisationnel est un document transversal qui a pour objet de définir des dispositifs de maîtrise des risques communs à l'ensemble des services.

Il vise à analyser les risques et préconise des mesures de contrôle interne pour en éviter la réalisation.

Le recensement et la hiérarchisation des risques aboutissent à un plan d'action fixant un programme pluriannuel d'amélioration du contrôle interne, en hiérarchisant les actions à mettre en œuvre.

Le plan d'action est au cœur de la démarche de contrôle interne. Il définit les acteurs responsables de la mise en œuvre des actions retenues, ainsi que les échéances qui leur sont imparties.

Objet du contrôle	Objet du contrôle	Constat	Actions
ORGANISATION DU SERVICE – RISQUE DE DÉSORGANISATION			
L'attribution des tâches est-elle définie et respectée ?	Organigramme fonctionnel	Organigramme fonctionnel	
Les derniers mouvements de personnels sont-ils pris en compte ?	Version datant d'il y a 6 mois	L'organigramme n'a pas été actualisé des derniers mouvements	Actualiser l'organigramme fonctionnel
ORGANISATION DU SERVICE – RISQUE DE MÉCONNAISSANCE DE LA RÉGLEMENTATION			
La documentation fait-elle l'objet d'un classement	Documents papiers et dématérialisés	Classement thématique au sein de chaque service	
Un agent est-il chargé du suivi de la documentation ?	Organigramme fonctionnel	Non	Attribuer cette fonction transversale à l'adjoint

Partie 4

Lexique de la LOLF

Action

Une action est une composante d'un programme. Dans un programme, la répartition des crédits entre les actions est indicative.

Analyse des coûts

L'analyse du coût des actions est destinée à compléter l'information du parlement, en fournissant une mesure de l'ensemble des moyens budgétaires affectés, directement ou indirectement, à la réalisation de chaque action. Elle contribue également à la mesure de la performance des administrations.

Autorisation d'engagement (AE)

L'autorisation d'engagement constitue 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.

Budget opérationnel de programme (BOP)

Le budget opérationnel de programme regroupe les crédits d'un programme mis à disposition d'un responsable identifié pour un périmètre (une partie des actions du programme par exemple) ou un territoire (une région, un district, etc) donnés. Les objectifs du BOP sont définis par déclinaison des objectifs du programme.

Comptabilité générale de l'Etat (CGE)

C'est un ensemble d'informations financières donnant une vision globale du patrimoine et des engagements de l'Etat. Elle comprend le compte général de l'administration des finances (CGAF) ainsi que divers états financiers : bilan, compte de résultat, tableau des opérations financières du Trésor, tableau des flux de trésorerie et état annexé. Elle est désormais tenue en droits et obligations constatés.

Crédit de paiement (CP)

Le crédit de paiement constitue la limite supérieure des dépenses de toutes natures pouvant être ordonnancées ou payées au cours de l'exercice.

Contrat de partenariat public – privé (PPP)

Le contrat de partenariat public – privé (PPP) est un contrat par lequel une autorité publique fait appel à un prestataire privé pour financer, réaliser, maintenir ou exploiter un équipement assurant ou contribuant au service public. Ce prestataire reçoit en contrepartie un paiement du partenaire public et / ou des usagers du service qu'il gère.

Pour la construction d'une infrastructure routière par exemple, le contrat de PPP permet d'éviter de voir la totalité des dépenses d'exécution imputés sur le même exercice budgétaire. La charge budgétaire est lissée par l'intermédiaire des paiements annuels auxquels l'Etat s'engage.

Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP)

Ce document couvre une période minimale de trois ans. Il détermine :

- Le niveau global des recettes attendues de l'Etat (par grandes catégories) et les dépenses budgétaires (décomposées par grandes catégories) ;
- L'évolution de l'ensemble des ressources, des charges et de la dette du secteur public (collectivités décentralisées, établissements publics à caractère administratif, organismes de protection sociale) ;
- La situation financière des entreprises publiques ;
- Les objectifs d'équilibre budgétaire et financier.

Document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD)

Ce document prévoit à titre indicatif, pour une période minimale de trois ans, l'évolution des crédits et des résultats attendus sur chaque programme en fonction des objectifs poursuivis. Il établit par ministère, budget annexe et compte spécial.

Fongibilité asymétrique

La fongibilité est la liberté offerte par la LOLF à chaque gestionnaire d'utiliser librement les crédits pour mettre en œuvre de manière performante le programme.

Elle est dite asymétrique car les crédits de personnels peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses mais ne peuvent pas être abondés.

Indicateur

Quantifié, l'indicateur donne une cible chiffrée de la progression attendue et obtenue de la performance. Chaque indicateur porte une valeur prévisionnelle pour l'année du projet de loi de finances et pour une échéance de moyen terme.

Loi de finances

La loi de finances détermine pour un exercice la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elle définit.

Loi organique relative aux lois de finances - LOLF

Adoptée en décembre 2013 pour entrer en application le 1^{er} janvier 2017 (sauf dispositions relatives à la comptabilisation en droits et obligations constatés bénéficiant d'un report au 1^{er} janvier 2019), la LOLF remplace la loi organique relative aux lois de finances du 31 décembre 1959 (modifiée) et fixe le cadre de l'actuelle constitution financière de l'Etat.

Mission

La mission regroupe un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seul le gouvernement peut créer, par décret, une mission.

Objectif

La LOLF prévoit que chaque programme est assorti, dans le cadre du projet annuel de performance, d'objectifs traduisant ses priorités d'amélioration de la performance publique. Chaque objectif est mesuré par un ou plusieurs indicateurs.

Programme

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme et relevant d'un même ministère. Lui sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus. Un responsable est nommément désigné pour chaque programme.

Projet annuel de performance (PAP)

Le projet annuel de performance est un document annexé à la loi de finances de l'année. Il précise pour chaque programme : la présentation des actions et des projets, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus mesurés par des indicateurs de performance, la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement, la répartition prévisionnelle (par catégorie) des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations.

Rapport annuel de performance (RAP)

Le rapport annuel de performance est un document annexé à la loi de règlement. Il rend compte, pour chaque programme, de sa gestion et de ses résultats. Il permet aux parlementaires de comparer la prévision et l'exécution budgétaire, ainsi que les objectifs et les résultats obtenus. Il est présenté selon une structure identique à celle du PAP.

Partie 5

Loi organique N° 2014-336 du 05 juin 2014 relative aux lois de finances

L'ASSEMBLÉE NATIONALE a adopté,

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL a déclaré conforme à la Constitution ;

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE I : DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 1 :

La présente loi fixe les règles relatives au contenu, à la présentation, à l'élaboration, à l'adoption, à l'exécution, à la modification et au contrôle des lois de finances.

Elle détermine les conditions dans lesquelles est arrêtée la politique budgétaire à moyen terme pour l'ensemble des finances publiques.

Elle énonce les principes fondamentaux relatifs à l'exécution des budgets publics, à la comptabilité publique et aux responsabilités des agents publics intervenant dans la gestion des finances publiques.

CHAPITRE I : DOMAINE ET CLASSIFICATION DES LOIS DE FINANCES

Article 2 :

Les lois de finances déterminent pour un exercice la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État. Elles tiennent compte d'un équilibre économique et financier qu'elles déterminent, sur la base des objectifs et des résultats des programmes définis dans le cadre des missions de l'État.

Les programmes définissent des objectifs à moyen et long terme qui sont approuvés par le Parlement. Ils ne peuvent donner lieu à des engagements de l'État que dans les limites déterminées par les lois de finances.

L'exercice court du 1er janvier au 31 décembre.

Article 3 :

Les lois de finances doivent également contenir toutes les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, qu'elles soient perçues par l'État ou affectées à d'autres organismes publics

Article 4 :

Aucune recette ne peut être liquidée ou encaissée, aucune dépense publique ne peut être engagée ou payée si elle n'a été au préalable autorisée par une loi de finances.

Toutefois, des recettes non prévues par une loi de finances initiale peuvent être liquidées ou encaissées à conditions d'être autorisées par un décret pris en conseil des ministres et régularisées dans la plus prochaine loi de finances.

Lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles ou des pertes de ressources, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé tant que ces charges ou pertes de ressources n'ont pas été prévues, évaluées et soumises à l'avis conforme du ministre chargé des finances.

Article 5 :

Ont le caractère de lois de finances :

- la loi de finances de l'année ;
- les lois de finances rectificatives ;
- la loi de règlement.

La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État.

Les lois de finances rectificatives modifient, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année.

La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et rend compte de l'exécution du budget ainsi que de l'utilisation des crédits.

CHAPITRE II : RESSOURCES ET CHARGES DE L'ÉTAT

Article 6 :

Les ressources et les charges de l'État sont constituées de recettes et de dépenses budgétaires ainsi que de ressources et de charges de trésorerie.

Article 7 :

La loi de finances de l'année contient le budget de l'État pour l'année civile. Le budget décrit les recettes et les dépenses budgétaires autorisées par la loi de finances.

Section 1 : Recettes et dépenses budgétaires de l'État

Article 8 :

Les recettes budgétaires de l'État comprennent :

- les impôts, les taxes ainsi que le produit des amendes ;
- les rémunérations des services rendus et redevances ;
- les fonds de concours, dons et legs ;
- les revenus des domaines et des participations financières ;
- les produits divers.

Article 9 :

L'autorisation de percevoir les impôts est annuelle. Le rendement des impôts dont le produit est affecté à l'État est évalué par les lois de finances.

Les taxes parafiscales perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'État, les collectivités décentralisées et les établissements publics administratifs, sont établies par décrets pris sur rapport du ministre chargé des finances et du Ministre intéressé après avis de la Commission en charge des Affaires Économiques et Financières du Parlement.

Article 10 :

Le produit des amendes, des rémunérations pour services rendus, les revenus du domaine et des participations financières, les bénéfices des entreprises publiques et le montant des produits divers sont prévus et évalués par la loi de finances de l'année.

En cours d'exercice, la rémunération des services rendus par l'État ne peut être établie et perçue que si elle est instituée par décret pris sur rapport du ministre en charge des finances et du Ministre intéressé.

La perception de ces rémunérations, au delà du 31 décembre, doit être prévue par la loi de finances.

Article 11 :

Les dépenses budgétaires de l'État comprennent les dépenses ordinaires et les dépenses en capital.

Les dépenses ordinaires sont constituées :

- des dépenses de personnel ;
- des charges financières de la dette ;
- des dépenses d'acquisitions de biens et services ;
- des dépenses de transfert courant ;
- des dépenses en atténuation de recettes.

Les dépenses en capital comprennent :

- les dépenses d'investissements exécutés par l'État ;
- les dépenses de transferts en capital.

Section 2 : Ressources et charges de trésorerie

Article 12 :

Les ressources de trésorerie de l'État comprennent :

- les produits provenant de la cession des actifs ;

- les produits des emprunts à court, moyen et long termes ;
- les dépôts sur les comptes des correspondants ;
- les remboursements de prêts et avances.

Ces ressources de trésorerie sont évaluées et, s'agissant des emprunts à moyen et long termes, autorisées par une loi de finances.

Pour les emprunts, seul le ministre en charge du budget et des finances a compétence pour négocier et signer les conventions ou les accords relatifs à la dette de l'État sans préjudice des prérogatives constitutionnelles du Président de la République en la matière. Il peut, en cas de besoin, déléguer ce pouvoir.

Il est ainsi le seul à pouvoir signer les conventions de garantie et aval octroyés par l'État à ses démembrements ou à des tiers.

La variation nette de l'encours des emprunts à moyen et long termes, qui peuvent être émis, est plafonnée annuellement par une loi de finances.

Les emprunts intérieurs à court terme sont émis par l'État, conformément aux autorisations générales données chaque année par les lois de finances.

Les opérations de dépôt sont faites dans les conditions prévues par les règles de la comptabilité publique.

Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les titres d'emprunts publics sont libellés en monnaie nationale. Ils ne peuvent être utilisés ni comme moyen d'exonération fiscale ni comme moyen de paiement d'une dépense publique.

Article 13 :

Les charges de trésorerie de l'État comprennent :

- le remboursement des produits des emprunts extérieurs à court, moyen et long termes ;
- les remboursements d'emprunts intérieurs émis ;
- les retraits sur les comptes des correspondants ;
- les prêts et avances.

Ces charges de trésorerie sont évaluées par une loi de finances.

Article 14 :

Sauf dérogation accordée par décret, les organismes publics autres que l'État sont tenus de déposer au Trésor Public toutes leurs disponibilités.

Le Trésor Public est tenu d'assurer la liquidité de ces dépôts dans les conditions définies au moment du dépôt.

CHAPITRE III : NATURE ET PORTÉE DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES

Section 1: Spécialisation des crédits

Article 15 :

Les lois de finances répartissent les crédits budgétaires qu'elles ouvrent entre les différents ministères et institutions constitutionnelles.

Les crédits ouverts dans le cadre des programmes sont mis à la disposition des Ministres par le ministre chargé des finances.

À l'intérieur des ministères, ces crédits sont décomposés en programmes.

Les crédits sont votés par programme.

Les crédits ouverts par les lois de finances sont regroupés par programmes à l'intérieur de missions.

Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seul le Gouvernement peut créer, par décret, une mission.

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme.

Les crédits de chaque programme sont décomposés selon leur nature en crédits de :

- personnel ;
- biens et services ;
- investissements ;
- transferts.

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.

À ces programmes sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus.

Ces résultats, mesurés notamment par des indicateurs de performance, font l'objet d'évaluations régulières et donnent lieu à un rapport de performance élaboré en fin d'exercice par les ministères et par les institutions constitutionnelles concernés.

Article 16 :

Les responsables de programme sont nommés par décret sur proposition du ministre sectoriel dont ils relèvent. L'acte de nomination précise, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les compétences d'ordonnateur leur sont déléguées, ainsi que les modalités de gestion du programme.

Article 17 :

Les crédits budgétaires non répartis en programmes sont répartis en dotations.

Chaque dotation regroupe un ensemble de crédits globalisés destinés à couvrir des dépenses spécifiques auxquelles ne peuvent être directement associés des objectifs de politiques publiques ou des critères de performance.

Font l'objet de dotations :

- les crédits destinés aux pouvoirs publics pour chacune des institutions constitutionnelles. Les crédits de la dotation de chaque institution constitutionnelle couvrent les dépenses de personnel, de biens et services, de transfert et d'investissement directement nécessaires à l'exercice de ses fonctions constitutionnelles ;
- les crédits globaux pour des dépenses accidentelles et imprévisibles ;
- les crédits destinés à couvrir les défauts de remboursement ou appels en garantie intervenus sur les comptes d'avances, de prêts, d'aval et de garanties ;
- les charges financières de la dette de l'État.

Toutefois, les institutions qui gèrent des programmes opérationnels sont assujetties aux règles de gestion des programmes. Elles font l'objet d'évaluations régulières et donnent lieu à un rapport de performance élaboré en fin d'exercice.

Article 18 :

Les crédits répartis en programme ou en dotation et décomposés par nature conformément aux dispositions des articles 15 et 17 de la présente loi organique constituent des plafonds de dépense qui s'imposent dans l'exécution de la loi de finances aux ordonnateurs de crédits ainsi qu'aux comptables.

Article 19 :

Le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor sont présentés selon les classifications fonctionnelles, par programme, administrative et économique.

La nomenclature budgétaire est construite dans le respect des articles 8, 15, 16, 18 et 19 alinéa 1 de la présente loi organique.

Article 20 :

Les crédits ouverts par les lois de finances sont constitués :

- de crédits de paiement, pour les dépenses de personnel, les acquisitions de biens et services et les dépenses de transfert ;
- d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, pour les dépenses d'investissement et les contrats de partenariats publics-privés.

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées au cours de l'exercice.

Les autorisations d'engagement 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.

Pour les opérations d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble de tranches opérationnelles annuelles destiné à être exécuté sur une période pluriannuelle à horizon glissant.

Pour une opération d'investissement directement exécutée par l'Etat, l'autorisation d'engagement couvre une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction.

Pour les contrats de partenariats publics-privés, par lesquels l'Etat confie à un tiers le financement, la réalisation, la maintenance ou l'exploitation d'opérations d'investissements d'intérêt public, les autorisations d'engagement couvrent, dès l'année où les contrats sont conclus, la totalité de l'engagement juridique.

Article 21 :

Toutes les autorisations d'engagement et tous les crédits de paiement, ainsi que les plafonds d'autorisations d'emplois rémunérés par l'État, sont limitatifs.

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement sont ouverts à titre indicatif à l'intérieur d'un même programme.

Il est interdit de transférer des crédits d'investissement au fonctionnement.

Les créations et transformations d'emplois sont prévues par une loi de finances.

Par exception, des transformations d'emplois peuvent être opérées par décret pris en Conseil des ministres.

Ces transformations d'emplois, les recrutements, les avancements et les modifications de rémunérations ne peuvent être décidés s'ils sont de nature à

provoquer un dépassement des crédits de paiement annuels préalablement ouverts.

Si ces transformations ont une incidence sur la loi de finances initiale, elles doivent être approuvées par une loi de finances rectificative ou, à défaut, par la loi de règlement.

Sauf dispositions spéciales d'une loi de finances prévoyant un engagement par anticipation sur les crédits de l'année suivante, les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts.

Par exception aux dispositions de l'alinéa précédent du présent article, les crédits relatifs aux charges financières de l'État sont évaluatifs. Ces crédits évaluatifs s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation qui les concerne.

Section 2 : Modification budgétaire

Article 22 :

Des transferts et des virements de crédits peuvent, en cours d'exercice, modifier la répartition des crédits budgétaires entre programmes ou entre dotations ou même à l'intérieur d'un même programme ou d'une même dotation.

Les transferts de crédits modifient la répartition des crédits budgétaires entre programmes de ministères distincts ou entre dotations d'institutions distinctes. Ils sont autorisés par décret pris en Conseil des Ministres sur rapport conjoint du ministre en charge des finances et des ministres ou des présidents d'institutions concernés.

Les virements de crédits modifient la répartition des crédits budgétaires entre programmes d'un même ministère. S'ils ne changent pas la nature de la dépense, ils sont pris par arrêté interministériel du ministre intéressé et du ministre en charge des finances. Dans le cas contraire, ils sont autorisés par décret sur rapport conjoint du ministre chargé des finances et du ministre concerné.

Article 23 :

À l'intérieur d'une même dotation, les ordonnateurs peuvent, en cours d'exécution, modifier la nature des crédits pour les utiliser, s'ils sont libres d'emploi dans les cas ci-après :

- les crédits de personnel pour majorer les crédits de biens et services, de transfert ou d'investissement ;
- les crédits de biens et services pour majorer les crédits d'investissement.

Le montant annuel cumulé des virements et transferts affectant un programme ne peut dépasser dix pour cent (10%) des crédits votés de ce programme ou de cette dotation.

Si en cours d'exercice, un programme laissant apparaître des crédits disponibles et sans objet, venait à être achevé, les crédits disponibles sur ce programme peuvent être virés à un autre programme du même ministère. Cette opération est autorisée par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre concerné.

Article 24 :

La répartition par programme des crédits globaux pour des dépenses accidentelles et imprévisibles est autorisée par décret. Aucune dépense ne peut être directement imputée sur ces crédits globaux avant cette répartition.

Article 25 :

En cas d'urgence, des décrets d'avance, pris après information de la Commission en charge des finances du Parlement, peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances. À cette fin, les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires de même montant. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret d'avance pris en conseil des ministres. Le Parlement en est immédiatement informé.

Dans les deux cas, un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus proche session du Parlement.

Article 26 :

Sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes.

Les autorisations d'engagement, au sens de l'article 20 de la présente loi organique disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme par décret pris en conseil des ministres, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante.

Les crédits de paiement ne peuvent être reportés.

Par exception, les crédits de paiement relatifs aux dépenses d'investissement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme dans la mesure où les reports de crédits retenus n'affectent pas l'équilibre budgétaire tel que défini à l'article 44 de la présente loi organique.

Les reports s'effectuent par décret pris en conseil des ministres, en majoration des crédits de paiement pour les investissements de l'année suivante, sous réserve de la disponibilité des financements correspondants.

Ce décret, qui ne peut être pris qu'après clôture des comptes de l'exercice précédent, à la fin de la période complémentaire, est consécutif à un rapport du ministre chargé des finances. Ce rapport évalue et justifie les ressources permettant de couvrir le financement des reports, sans dégradation du solde du budget autorisé de l'année en cours.

Article 27 :

Des crédits budgétaires peuvent être annulés, par arrêté du ministre en charge des finances en vertu de son pouvoir de régulation, après information du ministre sectoriel, lorsqu'ils sont devenus sans objet ou pour prévenir une détérioration des équilibres budgétaire et financier de la loi de finances.

Article 28 :

Les décrets et arrêtés relatifs aux mouvements de crédits prévus aux articles 22 à 26 de la présente loi organique et qui affectent la spécialisation des crédits, sont transmis, dès leur signature, au Parlement pour ratification dans la plus prochaine loi de finances relative à l'exercice concerné et à la juridiction financière pour information.

CHAPITRE IV : AFFECTATIONS BUDGÉTAIRES

Article 29 :

Le budget de l'État comprend :

- le budget général ;
- les budgets annexes ;
- les comptes spéciaux du Trésor.

Section 1 : Budget général

Article 30 :

Sous réserve des dispositions concernant les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor, les recettes et les dépenses budgétaires de l'État sont retracées, sous forme de recettes et de dépenses, dans le budget général.

Article 31 :

Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les dépenses et toutes les recettes sont imputées au budget général.

Article 32 :

Par dérogation aux dispositions de l'article 31 de la présente loi organique, des procédures particulières peuvent permettre d'assurer une affectation au sein du budget général.

Ces procédures sont celles des fonds de concours et des rétablissements de crédits.

Les fonds de concours sont constitués par :

- des contributions volontaires versées par des personnes morales ou physiques, et notamment par les partenaires techniques et financiers, pour concourir avec ceux de l'État à des dépenses d'intérêt public ;
- des legs et des donations attribués à l'État.

Les fonds de concours sont portés en recettes au budget général et un crédit supplémentaire de même montant est ouvert sur le programme concerné par arrêté du ministre en charge des finances. L'emploi des fonds de concours doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur.

Les rétablissements de crédits sont constitués par :

- les recettes provenant de la restitution au Trésor public de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ;
- les recettes provenant de cessions ayant donné lieu à un paiement sur crédits budgétaires.

Section 2 : Budgets annexes

Article 33 :

Les opérations financières des services de l'État que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix peuvent faire l'objet de budgets annexes.

La création d'un budget annexe et sa suppression ainsi que l'affectation d'une recette à celui-ci sont décidées par une loi de finances initiale ou rectificative.

Un budget annexe constitue un programme au sein d'une même mission.

Chaque budget annexe est rattaché à un ministère.

Article 34 :

Les budgets annexes comprennent, d'une part, les recettes et les dépenses d'exploitation, d'autre part, les dépenses d'investissement et les recettes spéciales affectées à ces dépenses.

Les opérations des budgets annexes s'exécutent dans les mêmes conditions que les opérations du budget général. Les dépenses d'exploitation suivent les mêmes règles que les dépenses ordinaires tandis que les dépenses d'investissement suivent les mêmes règles que les dépenses en capital.

Ces opérations donnent lieu à l'établissement d'une balance des comptes, accompagnée d'un bilan patrimonial.

Les emplois des agents publics rémunérés sur chaque budget annexe sont plafonnés par une loi de finances.

Toutefois, les crédits limitatifs se rapportant aux dépenses d'exploitation et d'investissement peuvent être majorés, non seulement dans les conditions prévues à l'article 18 de la présente loi organique mais également par arrêté du ministre en charge des finances, s'il est établi que l'équilibre financier du budget annexe tel qu'il est prévu par la dernière loi de finances n'est pas modifié et qu'il n'en résulte aucune charge supplémentaire pour les années suivantes.

Les services dotés d'un budget annexe peuvent bénéficier de subventions d'exploitation ou d'investissement inscrites en dépenses au Budget Général, en vue d'assurer l'équilibre financier de ce budget annexe.

Section 3 : Comptes spéciaux du Trésor

Article 35 :

Les comptes spéciaux du Trésor ne peuvent être ouverts que par une loi de finances initiale ou rectificative pour retracer des opérations effectuées par les services de l'État. Ils comprennent les catégories suivantes :

- les comptes d'affectation spéciale ;
- les comptes de commerce ;
- les comptes de règlement avec les gouvernements ou d'autres organismes étrangers ;
- les comptes de prêts ;
- les comptes d'avances ;
- les comptes de garanties et d'aval.

Les comptes spéciaux du trésor dotés de crédits constituent un programme rattaché à une mission.

À l'exception des comptes de commerce et de règlement avec les gouvernements ou autres organismes étrangers, les comptes spéciaux du Trésor ne peuvent être à découvert.

L'affectation d'une recette à un compte spécial ne peut résulter que d'une disposition d'une loi de finances initiale ou d'une loi de finances rectificative.

Article 36 :

Sous réserve des règles particulières énoncées aux articles 37 à 42 de la présente loi organique, les opérations des Comptes Spéciaux du Trésor sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du Budget Général.

Sauf dérogations prévues par une loi de finances, il est interdit d'imputer directement à un compte spécial du Trésor des dépenses résultant du paiement des traitements ou indemnités à des agents de l'État ou d'autres organismes publics.

Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial du Trésor est reporté de droit sur l'exercice suivant.

Toutefois, les profits et les pertes constatés sur toutes les catégories de comptes, à l'exception des comptes d'affectation spéciale, peuvent être imputés aux résultats de l'année.

Il est fait obligation de présenter un état détaillé des prévisions relatives aux comptes spéciaux du Trésor dotés de crédits, annexé au projet de loi de finances.

Article 37 :

Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui sont financées au moyen de recettes particulières.

Une subvention du budget général de l'État ne peut compléter les recettes d'un compte spécial que si elle est au plus égale à dix pour cent (10%) du total des prévisions de dépenses.

Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.

Le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes du même compte.

Si, en cours d'année, les recettes d'un compte d'affectation spéciale apparaissent supérieures aux évaluations, les crédits peuvent être majorés par arrêté du ministre en charge des finances dans la limite de cet excédent de recettes.

Chaque compte d'affectation spéciale constitue un programme au sens des articles 15 et 16 de la présente loi organique.

Article 38 :

Les comptes de commerce retracent des opérations à caractère industriel et/ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'État. Les prévisions de dépenses concernant ces comptes ont un caractère évaluatif ; seul le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif.

Sauf dérogations expresses prévues par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de comptes de commerce, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunts.

Les résultats annuels sont établis pour chaque compte selon les règles du plan comptable de l'État.

Article 39 :

Les comptes de règlement avec les gouvernements ou autres organismes étrangers retracent des opérations faites en application d'accords internationaux approuvés par la loi.

Les prévisions de recettes et de dépenses sur ces comptes ont un caractère évaluatif, seul le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif.

Article 40 :

Les comptes d'avances décrivent les avances que le ministre chargé des finances est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet.

Un compte d'avances distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteur.

Les avances du Trésor sont productives d'intérêt à un taux qui ne peut être inférieur au taux moyen des bons du Trésor. Sauf dispositions spéciales contenues dans une loi de finances, toute avance non remboursée à l'expiration d'un délai d'un an ou de deux ans, en cas de renouvellement, doit faire l'objet, selon les possibilités du débiteur :

- soit, d'une décision de recouvrement immédiat ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de trois mois ; les montants collectés ultérieurement dans le cadre de poursuites seront pris en compte au titre des ressources de trésorerie dans l'exercice au cours duquel elles ont été encaissées ;
- soit, d'une autorisation de consolidation sous forme de prêts du Trésor assortis d'un transfert à un compte de prêts ;
- soit, de la constatation d'une perte par un transfert immédiat, du même montant, du budget général au compte spécial.

La variation nette de l'encours des avances qui peuvent être accordées par l'État sur chaque compte d'avances est plafonnée annuellement par une loi de finances.

Les remboursements qui sont ultérieurement constatés sont portés en ressources de trésorerie.

À l'exception du produit du remboursement des avances préalablement consenties, tout abondement en crédits d'un compte d'avances constitue une dépense budgétaire.

L'ensemble des comptes d'avances constitue un programme au sens des articles 15 et 16 de la présente loi organique.

Les modalités d'octroi et de remboursement des avances sont précisées par des textes législatifs et réglementaires.

Article 41 :

Les comptes de prêts retracent les prêts, d'une durée supérieure à deux ans mais égale ou inférieure à dix ans, consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation.

Les prêts consentis sont productifs d'intérêts à un taux qui ne peut être inférieur au taux moyen des bons du Trésor.

Le montant de l'amortissement en capital des prêts de l'État est pris en recettes au compte de prêts intéressé.

Tout prêt non remboursé à l'échéance doit faire l'objet :

- soit, d'une décision de recouvrement immédiat ou, à défaut, de poursuites effectives engagées dans un délai de trois mois; les montants collectés ultérieurement dans le cadre de poursuites seront pris en compte au titre des ressources de trésorerie dans l'exercice au cours duquel elles ont été encaissées ;

- soit, de la constatation d'une perte par un versement immédiat, du même montant, du budget général au compte spécial.

La variation nette de l'encours des prêts qui peuvent être accordés par l'État sur chaque compte de prêts est plafonnée annuellement par une loi de finances.

À l'exception du remboursement des prêts préalablement consentis, tout abondement en crédits d'un compte de prêts constitue une dépense budgétaire.

L'ensemble des comptes de prêts constitue un programme au sens des articles 15 et 16 de la présente loi organique.

Article 42 :

Les comptes de garanties et d'aval retrace les engagements de l'État résultant des garanties financières accordées par lui à une personne physique ou morale, notamment, les garanties octroyées par l'État pour les contrats de partenariats publics-privés visés à l'article 20 de la présente loi organique.

La dotation portant sur les crédits destinés à couvrir les défauts de remboursement ou appels en garantie intervenus sur les comptes d'avances, de prêts, d'aval et de garanties visée à l'article 17 de la présente loi organique est provisionnée au minimum à hauteur de dix pour cent (10%) des échéances annuelles dues par les bénéficiaires des garanties et aval de l'État.

Les bénéficiaires de ces engagements de l'État doivent produire annuellement au ministre en charge du budget, un état complet de leur situation financière afin de permettre à l'État d'ajuster ses provisions pour non remboursement ou mise en jeu de sa garantie en deçà ou au delà de la provision effectuée.

La variation nette de l'encours des garanties et aval qui peuvent être accordés par l'État sur chaque compte de garanties et d'aval est plafonnée annuellement par une loi de finances.

Les garanties et les aval sont donnés par décret pris en Conseil des Ministres.

L'octroi des garanties est interdit pour les prêts dont les conditions sont plus onéreuses que celles de ses propres emprunts. Des cas exceptionnels sont acceptés à condition d'avoir l'avis spécifique de la structure de coordination chargée de l'endettement public et son adéquation aux politiques budgétaires et monétaires conformément au Règlement communautaire portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique.

L'ensemble des comptes de garanties et d'aval constitue un programme au sens des articles 15 et 16 de la présente loi organique.

TITRE II : CONTENU ET PRÉSENTATION DES LOIS DE FINANCES

CHAPITRE I : LOI DE FINANCES DE L'ANNÉE

Article 43 :

La loi de finances de l'année comprend le texte de loi proprement dit et les annexes qui l'accompagnent et qui en font partie intégrante.

Article 44 :

La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

- prévoit et autorise les recettes budgétaires et les ressources de trésorerie de l'État ;
- autorise la perception des impôts affectés aux collectivités locales et aux établissements publics ;
- fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux du Trésor ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État ;
- arrête les dispositions nécessaires à la réalisation, conformément aux lois en vigueur, des opérations d'emprunt destinées à couvrir les charges de trésorerie ;
- arrête les données générales de l'équilibre budgétaire et financier présentées dans un tableau d'équilibre faisant apparaître :
 - le solde budgétaire global résultant de la différence entre les recettes et les dépenses budgétaires telles que définies respectivement aux articles 8 et 11 de la présente loi organique ;
 - le solde budgétaire de base tel que défini par le Pacte de convergence de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres de l'UEMOA ;
- approuve le tableau de financement récapitulatif, pour la durée de l'exercice, les prévisions de ressources et de charges de trésorerie.

Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

- fixe, pour le budget général, par programme et par dotation, le montant des crédits de paiement et, le cas échéant, des autorisations d'engagement ;
- détermine, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État ;
- fixe, par budget annexe et par compte spécial du Trésor, le montant des crédits de paiement et, le cas échéant, des autorisations d'engagement ;
- définit les modalités de répartition des concours financiers de l'État aux autres administrations publiques ;

- autorise l'octroi des garanties et avals accordés par l'État ;
- autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime. Elle autorise l'État à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à reconnaissance unilatérale de dette et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement.
- approuve les conventions financières conclues par l'État ;
- comporte, le cas échéant, conformément à la présente loi organique, toutes règles fondamentales relatives à l'exécution des budgets publics, à la comptabilité publique et aux responsabilités administrative, pénale et pécuniaire des agents intervenant dans la gestion des finances publiques ;
- comporte toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

Article 45 :

La loi de finances de l'année est accompagnée :

- d'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives ;
- d'un plan de trésorerie prévisionnel et mensualisé de l'exécution du budget de l'État ;
- du document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle tel que défini à l'article 53 de la présente loi organique ;
- des documents de programmation pluriannuelle des dépenses tel que prévus à l'article 54 de la présente loi organique, ayant servi à la préparation des budgets des ministères ;
- d'annexes explicatives :

1. développant pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par nature de dépense. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performance de chaque programme qui précise :

- a) - la présentation de chacune des actions et de chacun des projets prévus par le programme, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés par des indicateurs de performance ;
- b) - la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure ;
- c) - l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
- d) - par catégorie d'emploi, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

2. développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant des recettes et des dépenses ventilées par nature. Dans le cas des comptes de prêts et d'avances, les annexes contiennent un état de l'encours et des échéances des prêts et avances octroyés. S'agissant des budgets annexes, ces annexes explicatives sont accompagnées du projet annuel de performance de chaque programme, dans les conditions prévues au 1er alinéa ;
3. comportant un état développé des restes à payer de l'État établi à la date du dépôt du projet de loi de finances ;
4. comportant un état développé des restes à recouvrer ;
5. indiquant le montant, les bénéficiaires et les modalités de répartition des concours financiers accordés par l'État aux autres administrations publiques ;
6. contenant un état développé de l'encours et des échéances de service de la dette de l'État et de la stratégie d'endettement public avec les indications minimales suivantes :
 - la justification de l'emprunt ;
 - les plafonds d'endettement et de garantie ;
 - la structure de portefeuille des nouveaux emprunts ;
 - les termes indicatifs des nouveaux emprunts ;
7. indiquant la soutenabilité de la dette publique pour les quinze années à venir conformément au règlement portant cadre de référence de l'endettement public et de gestion de la dette publique ;
8. présentant les tableaux suivants :
 - a) - un tableau des recettes ;
 - b) - un tableau matriciel croisé de classifications fonctionnelle et économique ;
 - c) - un tableau matriciel croisé de classifications administrative et fonctionnelle ;
 - d) - un tableau matriciel croisé de classifications administrative et économique ;
 - e) - le tableau récapitulatif des missions et des programmes par ministère.

CHAPITRE II : LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

Article 46 :

Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi organique, seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année, conformément aux dispositions de l'article 47 de la présente loi.

Le cas échéant, elles ratifient les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances.

Les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année. Les dispositions de l'article 57 leur sont applicables.

Les lois de finances rectificatives sont accompagnées :

- d'une annexe décrivant l'évolution de la conjoncture économique depuis le début de l'exercice et son impact sur les recettes et les dépenses ;
- d'une annexe récapitulant l'ensemble des mouvements de crédits et mesures de régulations intervenues au cours de l'exercice ;
- d'un tableau récapitulatif de l'exécution du budget de l'État, par programme, dotation, budget annexe et compte spécial, indiquant également les prévisions de dépenses pour la fin de l'exercice.

Article 47 :

En cours d'exercice, un projet de loi de finances rectificative doit être déposé par le Gouvernement :

- si les grandes lignes de l'équilibre budgétaire et financier défini par la loi de finances de l'année se trouvent bouleversées, notamment par l'intervention de décrets d'avances ou d'arrêtés d'annulation de crédits ;
- si les recettes constatées dépassent sensiblement les prévisions de la loi de finances de l'année ;
- s'il y a intervention de mesures législatives ou réglementaires affectant de manière substantielle l'exécution du budget.

Article 48 :

L'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource préalablement établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de la loi de finances.

CHAPITRE III : LOI DE REGLEMENT

Article 49 :

La loi de règlement d'un exercice :

- constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses du budget de l'État ainsi que le résultat budgétaire qui en découle ;
- arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elles se rapportent, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle ;
- approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues à l'article 57 ;
- affecte au bilan, le résultat comptable de l'exercice ;
- approuve le bilan après affectation, ainsi que ses annexes.

Le cas échéant, la loi de règlement :

- ratifie les modifications apportées par décrets d'avance aux crédits ouverts depuis la dernière loi de finances ;
- ouvre, pour chaque programme, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant des circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés ;
- majore, pour chaque compte spécial concerné, le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté ;
- arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant ;
- apure les profits et pertes survenus sur chaque compte spécial.

La loi de règlement détermine le compte de résultat de l'exercice, qui comprend :

- Le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général et des budgets annexes ;
- Les profits et les pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux.

Elle affecte au bilan patrimonial de l'État le résultat comptable de l'exercice et approuve ce bilan.

La loi de règlement peut comporter toutes autres dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

Article 50 :

La loi de règlement est accompagnée :

- des comptes et des états financiers de l'État issus de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale de l'État ;
- d'annexes explicatives développant, par programme, dotation, budget annexe et comptes spéciaux du Trésor, le montant définitif des crédits ouverts, des dépenses et, le cas échéant, des recettes constatées ;
- des rapports annuels de performance par programme rendant compte de leur gestion et de leurs résultats ;
- du rapport d'audit de performance de la juridiction financière sur les programmes ;
- du rapport de la juridiction financière sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics.

Le projet de loi de finances de l'année n+1 déposé au Parlement en année (n) ne peut être discuté tant que le projet de loi de règlement de l'année n-1 n'a pas été déposé accompagné des documents concernés.

Article 51 :

Il est fait obligation aux ministères et éventuellement aux institutions gestionnaire de programme de produire, à la fin de chaque exercice, leurs rapports annuels de performance de l'exercice et de les transmettre au ministre en charge des finances au plus tard à la fin du mois de mai de l'année suivante.

Ces rapports de performance annuels doivent être transmis à la juridiction financière pour faire l'objet d'audit de performance et au Parlement pour information.

TITRE III : PROCÉDURE D'ÉLABORATION ET VOTE DES PROJETS DE LOI DE FINANCES

CHAPITRE I : PROCÉDURE D'ÉLABORATION DES LOIS DE FINANCES

Section 1 : Cadrage macroéconomique de la loi de Finances

Article 52 :

Le ministre en charge des finances prépare les projets de lois de finances qui sont adoptés en conseil des ministres.

Article 53 :

Le projet de loi de finances de l'année est élaboré par référence à un document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle couvrant une période minimale de trois ans.

Sur la base d'hypothèses économiques précises et justifiées, le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle évalue le niveau global des recettes attendues de l'État, décomposées par grande catégorie d'impôts et de taxes et les dépenses budgétaires décomposées par grande catégorie de dépenses.

Le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle évalue également l'évolution de l'ensemble des ressources, des charges et de la dette du secteur public en détaillant en particulier les catégories d'organismes publics notamment les collectivités décentralisées, les établissements publics à caractère administratif et les organismes de protection sociale.

Il prévoit la situation financière des entreprises publiques sur la période considérée et, éventuellement, les concours que l'État peut leur accorder.

Il fixe enfin les objectifs d'équilibre budgétaire et financier sur le moyen terme en application des dispositions du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité.

Article 54 :

Les programmes s'inscrivent dans des documents de programmation pluriannuelle des dépenses par ministères, budgets annexes et comptes spéciaux cohérents avec le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle visé à l'article 53 de la présente loi organique. Les documents de programmation pluriannuelle des dépenses prévoient, pour une période minimale de trois ans, à titre indicatif, l'évolution des crédits et des résultats attendus sur chaque programme en fonction des objectifs poursuivis.

Article 55 :

Le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle visé à l'article 53 de la présente loi organique, accompagné des documents de programmation pluriannuelle des dépenses visées à l'article 54 de la présente loi organique est adopté en conseil des ministres.

Ces documents sont publiés et soumis à un débat d'orientation budgétaire au Parlement au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année.

Article 56 :

L'équilibre économique et financier défini à l'article 45 de la présente loi organique par chaque loi de finances doit être conforme aux prescriptions du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité.

Article 57 :

Les prévisions de ressources et de charges de l'État doivent être sincères.

Elles doivent être effectuées avec réalisme et prudence, compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de loi de finances est établi.

Section 2 : Concours financiers

Article 58 :

Quelle que soit leur forme, tous les concours financiers de l'État aux organismes publics doivent être approuvés par une loi de finances.

Ces concours peuvent comprendre des subventions du budget général, des budgets annexes ou des comptes spéciaux du trésor, l'affectation de tout ou partie du produit d'impositions de toute nature, ou toute autre forme de contribution, subvention ou rétrocession de recettes.

Les organismes publics comprennent en particulier les collectivités décentralisées, les établissements publics à caractère administratif et les organismes de protection sociale.

Les budgets de fonctionnement de ces organismes publics doivent être équilibrés sans recours à l'emprunt.

L'État doit adopter des règles encadrant et plafonnant les possibilités d'emprunt des organismes publics qui ne peuvent être affectés qu'au financement de leurs investissements.

Article 59 :

Tous les concours financiers à l'État, quelle que soit leur forme et leur source, doivent être retracés dans la loi de finances.

CHAPITRE II : VOTE DES PROJETS DE LOIS DE FINANCES

Section 1 : Vote du projet de loi de finances de l'année

Article 60 :

L'Assemblée nationale est saisie du projet de loi de finances de l'année, y compris le rapport et les annexes explicatives prévus à l'article 45 de la présente loi organique, dès l'ouverture de la session budgétaire.

Le projet de loi de finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses.

L'Assemblée nationale vote le budget en équilibre.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée dans un délai de soixante dix jours, le projet de loi de finances peut être mis en vigueur par ordonnance.

Le Président de la République saisit pour ratification l'Assemblée nationale, convoquée en session extraordinaire dans un délai de quinze jours.

Si l'Assemblée nationale n'a pas voté le budget à la fin de cette session extraordinaire, le budget est établi définitivement par ordonnance.

Si le projet de loi de finances n'a pu être déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Président de la République demande d'urgence à l'Assemblée nationale l'autorisation de reprendre le budget de l'année précédente par douzième provisoire.

Article 61 :

Les Députés ont le droit d'amendement.

Les propositions et amendements déposés par les membres de l'Assemblée nationale ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence,

soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes.

Article 62 :

La seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant le Parlement avant l'adoption de la première partie telle qu'énoncée à l'article 44 de la présente loi organique.

Article 63 :

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général.

Les crédits du budget général font l'objet d'un vote par programme et d'un vote par dotation. Les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et les crédits de paiement.

Les plafonds des autorisations d'emplois rémunérés par l'État font l'objet d'un vote unique.

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble par budget annexe et par compte spécial du Trésor.

Les crédits des budgets annexes et des comptes spéciaux font l'objet d'un vote par budget annexe et par compte spécial du Trésor.

Les évaluations de ressources et de charges de trésorerie font l'objet d'un vote unique.

Article 64 :

Dès la promulgation et la publication de la loi de finances ou la publication de l'ordonnance prévue à l'article 60 de la présente loi organique, le Gouvernement prend les dispositions réglementaires ou administratives portant répartition des crédits du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux selon la nomenclature en vigueur.

Ces dispositions répartissent et fixent les crédits conformément aux annexes explicatives de l'article 45 de la présente loi organique, modifiées, le cas échéant, par les votes du Parlement.

Les créations, suppressions et transformations d'emplois sont dûment explicitées par les annexes.

Section 2 : Vote du projet de loi de règlement

Article 65 :

Le projet de loi de règlement et ses annexes prévus sont transmis à la juridiction financière au plus tard à la fin du premier semestre de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.

Le projet de loi de règlement ,y compris les documents l'accompagnant est déposé et distribué au Parlement au plus tard fin septembre de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.

Il est accompagné des documents prévus à l'article 50 de la présente loi organique.

Le rapport sur l'exécution des lois de finances, la déclaration générale de conformité ou la certification et, le cas échéant, l'avis de la juridiction financière sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance prévus à l'article 50 de la présente loi organique sont remis au Parlement sitôt leur adoption définitive par la juridiction financière.

Article 66 :

Les opérations d'exécution du budget visées à l'article 50 doivent être appuyées des pièces justificatives prévues dans des nomenclatures établies par le ministre chargé des finances.

TITRE IV : EXÉCUTION DU BUDGET DE L'ÉTAT

CHAPITRE I : RÈGLES FONDAMENTALES RÉGISSANT L'EXÉCUTION DES DÉPENSES ET DES RECETTES

Article 67 :

Les opérations d'exécution du budget de l'Etat incombent aux ordonnateurs ainsi qu'aux comptables publics.

Ces opérations concernent les recettes, les dépenses, la trésorerie et la gestion du patrimoine.

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

Les conjoints, ascendants et descendants des ordonnateurs ne peuvent être comptables des organismes publics auprès desquels lesdits ordonnateurs exercent leurs fonctions.

Article 68 :

Les présidents des institutions constitutionnelles et les ministres sont ordonnateurs principaux des dotations, des crédits des programmes et des budgets annexes de leur institution ou de leur ministère.

Article 69 :

Les ordonnateurs peuvent déléguer leur pouvoir à des agents publics dans les conditions déterminées par les textes réglementaires.

Ils peuvent déléguer à ces agents la gestion de tout ou partie des crédits dont ils ont la charge.

Article 70 :

Le ministre chargé des finances est ordonnateur principal unique des recettes du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et de l'ensemble des opérations de trésorerie.

Le ministre chargé des finances est ordonnateur principal des crédits, des programmes et des budgets annexes de son ministère.

Il peut déléguer son pouvoir d'ordonnateur dans les conditions définies à l'article 69 de la présente loi organique.

Article 71 :

Le ministre chargé des finances est responsable de l'exécution de la loi de finances et du respect des équilibres budgétaire et financier définis par celle-ci.

À ce titre, il dispose d'un pouvoir de régulation budgétaire qui lui permet, au cours de l'exécution du budget :

- d'annuler un crédit devenu sans objet au cours de l'exercice ;
- d'annuler un crédit pour prévenir une détérioration des équilibres budgétaire et financier de la loi de finances.

Le ministre chargé des finances peut subordonner l'utilisation des crédits par les ordonnateurs aux disponibilités de trésorerie de l'État.

Le ministre chargé des finances est responsable de la centralisation des opérations budgétaires des ordonnateurs, en vue de la reddition des comptes relatifs à l'exécution des lois de finances.

Article 72 :

Des postes comptables sont créés auprès de chaque ministère et institution ou auprès de chaque groupe de ministères et groupe d'institutions.

Article 73 :

Sont prescrites au profit de l'État ou de tout autre organisme public doté d'un comptable public, toutes créances dont le paiement n'a pas été réclamé dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis.

La prescription peut être interrompue dans les conditions définies par la législation en vigueur.

Les règles de prescription des créances de l'État ou de tout autre organisme public doté d'un comptable public, sur des particuliers ou personnes morales, notamment en ce qui concerne les conditions d'interruption et de suspension du délai de prescription, sont définies par le règlement général de la comptabilité publique.

CHAPITRE II : COMPTABILITÉ ET COMPTES DE L'ÉTAT

Article 74 :

L'État tient une comptabilité budgétaire et une comptabilité générale.

La comptabilité budgétaire a pour objet de retracer, pour l'exercice concerné, les opérations d'exécution du budget de l'État en recettes et en dépenses, conformément à la nomenclature de présentation et de vote du budget.

La comptabilité générale de l'État a pour objet de décrire le patrimoine de l'État et son évolution. Elle doit être sincère et refléter une image fidèle de la situation financière de l'État. Elle est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

En outre, l'État tient une comptabilité des matières et une comptabilité analytique destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes et des dotations.

Article 75 :

Les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'État veillent au respect des principes et des règles mentionnés dans la présente loi organique. Ils veillent également à la sincérité des enregistrements comptables et au respect des procédures.

Article 76 :

Les recettes et les dépenses budgétaires sont prises en compte au titre de l'exercice au cours duquel elles sont nées.

L'encaissement de ces recettes et le paiement de ces dépenses peuvent intervenir pendant une période complémentaire à la clôture de l'exercice, dont la durée ne peut excéder un mois.

TITRE V : CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

Article 77 :

Les opérations d'exécution du budget de l'État sont soumises à un triple contrôle, administratif, juridictionnel et parlementaire, dans les conditions définies par la présente loi organique.

Le contrôle administratif est le contrôle interne de l'administration publique sur ses agents.

Le contrôle juridictionnel est exercé par la juridiction financière.

Le contrôle parlementaire est exercé par le Parlement.

Le contrôle juridictionnel et le contrôle parlementaire sont externes à l'Administration.

CHAPITRE I : CONTRÔLE ADMINISTRATIF

Article 78 :

Le contrôle administratif est un contrôle a priori et a posteriori qui s'exerce sous la forme de contrôle hiérarchique ou organique par l'intermédiaire de corps et d'organes de contrôle spécialisés.

Article 79 :

Le contrôle hiérarchique est exercé par un supérieur hiérarchique sur les opérations exécutées par les agents placés sous son autorité.

Article 80 :

Le contrôle a priori sur l'exécution des lois de finances est exercé par le Contrôle Financier et le Contrôle Budgétaire.

Les contrôleurs financiers relèvent du ministre chargé des finances et sont nommés à l'initiative de celui-ci et placés auprès des institutions, ministères, projets ou collectivités décentralisées.

Les contrôleurs budgétaires sont nommés par le ministre chargé des finances auprès des Établissements Publics Nationaux.

Ils sont chargés :

- du contrôle a priori de la régularité des dépenses de l'État, des actes à incidence financière et des modifications budgétaires en cours d'exercice ;
- du contrôle des dépenses de l'État ;
- d'une mission 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.

Dans le cadre de l'exécution des programmes liée à la gestion axée sur les résultats, des dérogations peuvent y être apportées.

Article 81 :

Le contrôle interne a posteriori sur l'exécution des lois de finances est exercé par des corps et organes de contrôle à compétence nationale ou sectorielle.

Article 82 :

Le Président de la République, le ministre chargé des finances ou les autres ministres peuvent, en outre, chacun en ce qui le concerne, charger tout expert de missions particulières d'audit.

Article 83 :

Les conditions de mise en œuvre du contrôle administratif sont définies par les textes régissant les corps et organes de contrôle.

CHAPITRE II : CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

Article 84 :

La Juridiction financière juge les comptes des comptables publics, les gestions de fait et les fautes de gestion.

Elle contrôle les comptes et la gestion des collectivités publiques, des établissements publics, des entreprises publiques, des organismes de sécurité sociale et des organismes dans lesquels une collectivité publique a une participation majoritaire.

Elle peut exercer un contrôle sur le compte d'emploi des concours accordés par une collectivité publique, sous quelque forme que ce soit, financière ou en nature, ainsi que le compte d'emploi des ressources collectées par les organismes faisant appel à la générosité publique.

La juridiction financière contrôle également l'exécution de la loi de finances. À cet effet, elle élabore et transmet au gouvernement un rapport annuel sur l'exécution des lois de finances et une déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables publics et les comptes généraux de l'État.

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.

Elle procède à l'audit de performance des services de l'État et des organismes publics soumis à son contrôle.

Article 85 :

Les comptes de gestion, déposés en état d'examen à la juridiction financière, doivent être jugés dans un délai de cinq (5) ans au sens de la prescription acquisitive.

En l'absence de jugement de la juridiction financière dans ce délai, le comptable public est déchargé d'office de sa gestion.

Article 86 :

La juridiction financière 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. Cet avis est accompagné de recommandations sur les améliorations souhaitables.

Sans préjudice de ses attributions propres en matière de contrôle juridictionnel et non juridictionnel telles que définies par les lois et règlements, la juridiction financière assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

La juridiction financière exerce un contrôle sur la gestion des administrations en charge de l'exécution des programmes et dotations.

Article 87 :

Les conditions de mise en œuvre des contrôles de la juridiction financière sont définies par les textes la régissant.

CHAPITRE III : CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Article 88 :

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

À 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.

Article 89 :

Le Parlement peut demander à la juridiction financière la réalisation de toutes enquêtes nécessaires à son information.

Article 90 :

Le contrôle parlementaire a posteriori de l'exécution de la loi de finances s'exerce lors de l'examen et le vote du projet de loi de règlement.

TITRE VI : RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE D'EXÉCUTION DES BUDGETS PUBLICS

CHAPITRE I : RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES DE CREDITS, DES ORDONNATEURS, DES CONTRÔLEURS FINANCIERS ET DES CONTRÔLEURS BUDGÉTAIRES

Article 91 :

Les membres du Gouvernement et les présidents des institutions constitutionnelles, ordonnateurs de leur budget respectif, encourent, en raison de l'exercice de leurs attributions, les responsabilités que prévoit la Constitution.

Des mesures législatives, réglementaires, juridictionnelles, institutionnelles, et administratives sont prises pour rendre effectives ces dispositions constitutionnelles.

Les ordonnateurs, les contrôleurs financiers et les contrôleurs budgétaires sont personnellement responsables des opérations de gestion et des contrôles dont ils ont la charge. Ils peuvent encourir une responsabilité disciplinaire, pénale et / ou civile, sans préjudice des sanctions qui peuvent leur être infligées par le juge des comptes à raison de leurs fautes de gestion dans les conditions définies par l'article 93 de la présente loi.

Article 92 :

Tout fonctionnaire, tout agent de l'État d'un organisme public, tout représentant, administrateur ou agent d'organisme soumis à un titre quelconque au contrôle de la juridiction financière, toute personne chargée de l'exécution de la loi de finances, peut être sanctionné pour faute de gestion.

La faute de gestion est sanctionnée par une amende fixée par décret.

Article 93 :

Sont considérées comme fautes de gestion :

- La violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État et des autres organismes publics ;
- la violation des règles relatives à la gestion des biens appartenant à l'État et aux autres organismes publics ;
- l'approbation donnée à une décision violant les règles visées aux 1^{er} et 2^{ème} tirets du présent article par une autorité chargée de la tutelle ou du contrôle desdits organismes ;
- le fait, pour toute personne dans l'exercice de ses fonctions, d'octroyer ou de tenter d'octroyer à elle-même ou à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature ;
- le fait d'avoir entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'une personne de droit privé chargée de la gestion d'un service public, en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice ;
- le fait d'avoir dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations, procuré ou tenté de procurer à autrui ou à soi-même, directement ou indirectement, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour l'État, ou tout autre organisme public ;
- le fait d'avoir produit, à l'appui ou à l'occasion des liquidations des dépenses, des fausses certifications ;
- le fait d'avoir omis sciemment de souscrire les déclarations qu'ils sont tenus de fournir aux administrations fiscales conformément aux lois et règlements ou d'avoir fourni sciemment des déclarations inexactes ou incomplètes.

Article 94 :

Le régime des sanctions autres que disciplinaires relatif aux fautes de gestion énumérées à l'article 93 de la présente loi organique est défini par le Code Pénal.

Article 95 :

La responsabilité pécuniaire d'un agent public ne peut être mise en jeu que par le ministre chargé des finances ou la juridiction financière.

Quand la responsabilité pécuniaire d'un agent public est engagée, il est constitué en débet. Le débet est l'obligation, pour l'agent public de réparer, sur ses deniers propres, le préjudice qu'il a causé à la collectivité publique.

Tout agent public dont la responsabilité pécuniaire est engagée peut obtenir remise gracieuse des sommes laissées à sa charge dans les conditions prévues par les textes réglementaires. La remise gracieuse suite à un arrêt de débet est soumise à un avis conforme de la juridiction financière.

Lorsqu'un agent commet une faute de gestion prévue à l'article 93 de la présente loi organique ou un manquement aux règles de discipline dans le domaine budgétaire ou financier, le pouvoir disciplinaire prévu par les législations sur la fonction publique est exercé par le ministre chargé des finances, quel que soit le ministère de rattachement de l'agent.

CHAPITRE 2 : RESPONSABILITÉ DES COMPTABLES PUBLICS

Article 96 :

Les comptables publics patents sont personnellement et pécuniairement responsables des opérations dont ils ont la charge et des contrôles qu'ils sont tenus d'effectuer.

En cas de défaillance dans la tenue des comptes, la juridiction financière peut condamner le comptable public concerné à des sanctions prévues par le Code Pénal.

Les comptables de fait encourent les mêmes sanctions que les comptables publics patents sans préjudice des autres sanctions prévues par le Code Pénal.

Article 97 :

La responsabilité pécuniaire des comptables publics se trouve engagée dès lors que l'une des situations suivantes advient :

- un déficit de caisse ou un manquant en deniers ou en valeurs a été constaté ;
- une recette n'a pas été recouvrée de son fait ;
- une dépense a été irrégulièrement payée ;
- un organisme public a dû procéder, par la faute du comptable public, à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers.

TITRE VII : DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 98 :

Les modalités et les délais d'application des dispositions de la présente loi organique sont précisés par des textes législatifs et réglementaires, sur les matières concernant :

- la déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal ;

- les programmes et les dotations tels que prévus aux articles 15, 16, 17, 18 et 19 de la présente loi organique et des annexes y relatives dans les articles 45, 46 et 50 ;
- la programmation pluriannuelle des dépenses, telle que prévue à l'article 54 de la présente loi organique ;
- les tableaux matriciels croisés prévus au 8° de l'article 45 de la présente loi organique ;
- les règles et procédures découlant du principe de la constatation des droits et obligations régissant la comptabilité générale prévue à l'article 74 de la présente loi organique.

Article 99 :

Toutes dispositions antérieures contraires à la présente loi sont abrogées, notamment celles de la loi organique n° 59-249 du 31 décembre 1959 relative aux lois de finances, modifiée et complétée par les lois n° 60-434 du 24 décembre 1960, n° 67-588 du 31 décembre 1967 et n° 70-214 du 24 mars 1970.

Article 100 :

La présente loi sera publiée au Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire et exécutée comme loi de l'État.

Fait à Abidjan, le 05 juin 2014

Alassane OUATTARA



Bingerville, Université Félix Houphouët BOIGNY,
ancien ESIE

Tél. : 22.40.16.47

E.mail : idf.abidjan@gmail.com