

ONT COLLABORE AUX TRAVAUX DU COMITE TRIPARTITE LES PERSONNES DONT LES NOMS SUIVENT :

I - CHAMBRE DES COMPTES DE LA COUR SUPREME (C.C.C.S.)

1. M. BOGUI ZIRIYO, Président de la C.C.C.S, Président du Comité
2. M. DOSSI André, Conseiller
3. M. DIAI Jean Hilaire, Conseiller
4. M. KOFFI AKIAN Jules, Auditeur

II - DIRECTION GENERALE DU BUDGET ET DES FINANCES (D.G.B.F)

5. Mme MEMETREY Agnès, Conseiller technique
6. M. GAZEL Bob, Conseiller technique
7. Mme DIOMANDE Mensah, Sous-Directeur
8. M. TANOY YAO Séraphin, chargé d'Etudes
9. Mlle KOUAKOU AHOUE, chargée d'Etudes

III - DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE (DGTCP)

10. M. BANTO BAIBO Jean-Pierre, Conseiller technique auprès du DG
11. M. TANO KOBENAN N'grouma Joseph, Conseiller technique auprès du DG
12. M. DOH André, Sous-Directeur / TAF
13. Mme KOPOIN née ABOUA GNANKOU, chef de service des statistiques à la RGF
14. M. ALI COULIBALY Kader, CRCP - projet ASTER
15. AHOUESSI Arthur, Fondé de pouvoirs à l' ACCT
16. NANGO Kangah , Trésorier Principal d'Abidjan
17. GNAHORE GBAZALE Alfred, chef du service de la TGE
18. KOUASSIKOUADIO Norbert, Fondé de pouvoirs à l' ACDP

LISTE DES MEMBRES DU SECRETARIAT GENERAL

1. Mme DIOMANDE Mensah (D.G.B.F.)
2. Mme MEMETREY Agnès (D.G.B.F.)
3. M. GAZEL Bob (D.G.B.F.)
4. M. DIAI Jean Hilaire (CCCS)
5. M. KOFFI AKIAN Jules (CCCS)
6. M. DOH André (DGTCP)
7. M. ALI COULIBALY Kader (DGTCP)
8. M. TANOY YAO Séraphin (D.G.B.F.)

**Aide Mémoire des Travaux Relatifs
au Cadre Juridique et à l'Amélioration
de la Loi de Règlement**

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION..... | 5 |
| 1. PROBLEMATIQUE AU NIVEAU DES NORMES JURIDIQUES | 7 |
| 2. DEFINITION ET ROLE DE LA LOI DE REGLEMENT, DE LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE ET DU RAPPORT SUR L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCE DU JUGE DES COMPTES | 9 |
| 3. MODALITES DE DETERMINATION DES RESULTATS | 12 |
| 4. DOCUMENTS RELATIFS A LA LOI DE REGLEMENT | 18 |
| 5. AMELIORATION DU CONTENU DE LA LOI DE REGLEMENT | 22 |
| CONCLUSION | 27 |
| SYNTHESE DES PROPOSITIONS | 29 |

INTRODUCTION

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour les gestions 1998, 1999 et 2000, la Chambre des Comptes de la Cour Suprême a fait part des difficultés rencontrées pour apprécier la transparence des finances publiques. La préoccupation majeure du Juge des Comptes est de s'assurer de la régularité et de la sincérité des comptes de la Nation.

Dans ce contexte, des insuffisances ont été relevées par la Chambre. Il s'agit notamment :

- de l'absence des états de dégrèvements d'impôts, des restes à payer et des restes à recouvrer ;
- du manque de maîtrise de certaines recettes budgétaires, de la centralisation des données émanant des régies financières, de la gestion des avances consenties par le Trésor et de l'apurement des soldes structurels des comptes du Trésor.

Enfin des interrogations sont posées concernant des problèmes conjoncturels récurrents, tels que les déficits budgétaires et la résorption des déficits antérieurs.

Afin d'apporter des solutions idoines aux problèmes susvisés, la Direction Générale du Budget et des Finances (DGBF), sur instruction du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances, a proposé une rencontre entre l'ensemble des intervenants en matière de finances publiques. A cet effet, le Président de la Chambre des Comptes a présidé le 14 février 2003, une séance de travail qui a regroupé les conseillers de la dite Chambre, les Directeurs Généraux du Budget et des Finances, du Trésor et de la Comptabilité Publique et leurs proches collaborateurs.

Les participants ont décidé d'un commun accord, d'instituer un comité de travail, composé de représentants de chacune des trois entités, chargé d'analyser la situation et de faire des recommandations. Ce Comité est doté d'un secrétariat permanent qui assure les travaux techniques préparatoires et qui comprend au moins un représentant de chaque structure.

Le Président de la Chambre des Comptes a été désigné pour présider le Comité. Le secrétariat permanent est assuré principalement par la Direction Générale du Budget et des Finances.

Les propositions présentées dans ce document sont le résultat des travaux menés au sein dudit comité. Elles concernent les questions relevant des domaines juridique et technique relatifs à la loi de règlement et répondent au souci d'harmonisation de la compréhension de chaque intervenant.

A la lumière des textes régissant la matière, les préoccupations de la Chambre des Comptes ont été regroupées en cinq points, à savoir :

1. Problématique au niveau des normes juridiques,
2. Définition et rôle de la loi de règlement, de la déclaration générale de conformité et du rapport du Juge des Comptes,
3. Modalités de détermination des résultats,
4. Documents relatifs à la loi de règlement,
5. Amélioration du contenu de la loi de règlement.

1. PROBLEMATIQUE AU NIVEAU DES NORMES JURIDIQUES

1.1. Directive communautaire et loi nationale

La réglementation communautaire en général, et, en particulier la Directive n° 05/ 97 relative aux lois de finances autorise-t-elle la Côte d'Ivoire à avoir sa propre législation en cette matière ?

La directive n° 05/97 de l'UEMOA dans son article 91 nouveau stipule : « Les Etats membres prendront au plus tard le 31 décembre 2001, les mesures nécessaires à l'application effective de l'ensemble des dispositions de la présente directive. Ces dispositions feront l'objet d'un Règlement applicable à compter du 1er janvier 2002 ».

L'application de cette clause, à laquelle la Côte d'Ivoire s'est toujours opposée, rend inutile et illégal le développement d'une législation nationale et traduit un transfert définitif, à l'Union, de toute souveraineté nationale, en la matière.

Toutefois, suite au refus répété de la Côte d'Ivoire et à l'impossibilité reconnue par l'UEMOA de transformer automatiquement cette Directive en Règlement, la Commission de l'Union a tacitement et momentanément renoncé à cette mesure.

En effet, conçu à l'origine pour être un Règlement (application immédiate sans adaptation nationale), le texte de l'UEMOA a été rédigé en contradiction avec la définition même de la Directive. Le rôle de cette directive est de fixer les résultats à atteindre en laissant, à chaque Etat, le soin de développer, par voie législative ou réglementaire, les modalités nécessaires pour y parvenir.

De ce fait, et malgré le maintien du portage juridique (non-transformation en règlement), le niveau de détail de la réglementation d'origine est tel, que maintenu dans sa rédaction actuelle, il laisse peu ou pas de place aux adaptations nationales.

Aussi, suite à plusieurs rencontres entre les Cours des Comptes nationales et la Cour des Comptes de l'UEMOA (2002) et la visite effectuée par le Président de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA, le 7 mai 2003 à Abidjan, il a été autorisé à la Côte d'Ivoire de développer sa propre législation nationale, non seulement pour la loi relative aux lois de finances mais aussi pour les autres Directives.

C'est pourquoi, dans le strict respect du droit communautaire, c'est-à-dire de la notion de directive, le projet de loi organique nationale relatif aux lois de finances, en cours d'élaboration à la DGBF, est basé sur les principes édictés et les résultats à atteindre. Cependant, ce projet n'intègre pas systématiquement les modalités d'application énoncées lorsqu'elles n'étaient pas conformes aux intérêts de la Côte d'Ivoire. Sur le plan pratique, le projet a donc connu des difficultés liées au choix initial effectué par l'UEMOA.

De plus, il convient ici de souligner que la disposition relative à la transformation en règlement, formulée à l'article 91 nouveau susvisé, n'est ni formellement abrogée, ni à l'ordre du jour au sein de l'UEMOA.

En attendant l'adoption de la loi organique nationale, les dispositions de la loi 59-249 du 31 décembre 1959 organisant les finances publiques en Côte d'Ivoire doivent être appliquées.

1.2. Loi organique et loi ordinaire

La Réglementation des finances publiques doit-elle être régie par une loi organique ou une loi ordinaire ?

La question est d'importance en raison du principe de la hiérarchie des normes qui veut qu'à contenu équivalent, les formes juridiques utilisées n'aient pas le même poids.

Pour la mise en œuvre du projet de loi relatif aux lois de finances, la directive n° 05/97 de l'UEMOA ne préconise pas expressément le choix d'une loi organique et la nouvelle Constitution, au 32eme alinéa de son article 71 prévoit : « Sont des lois organiques, celles qui ont pour objet de régir les différentes Institutions, structures et systèmes prévus ou qualifiés comme tels par la Constitution... ».

Jusqu'en 1998, le terme de loi organique n'avait aucune existence constitutionnelle et c'est pourquoi la loi dite organique de 1959 a été modifiée à l'occasion du vote des lois de finances en 1960, en 1968 et 1970 qui sont des lois ordinaires.

L'origine de cette anomalie (utilisation non fondée du terme de loi organique) est vraisemblablement d'ordre historique et tient au fait que la loi dite organique de 1959, copiée sur la loi française de la même année a précédé le vote de la Constitution de Côte d'Ivoire de 1960, dans laquelle le terme organique n'a pas été retenu.

La qualité de loi organique est expressément conférée par la nouvelle Constitution aux lois régissant les Institutions, les structures (Conseil Constitutionnel, Conseil économique et social, Cour des Comptes etc.) et systèmes par la nouvelle Constitution.

La notion de système, mentionné dans l'article 71 susvisé, se définit comme : « un ensemble de codes, de règles, de concepts propres à une discipline déterminée ». Cette définition correspond tout à fait au domaine des finances publiques auquel peut donc s'appliquer cette même notion.

Par conséquent, il est essentiel que la loi relative aux lois de finances soit qualifiée d'organique ce qui lui confère une valeur supérieure aux lois ordinaires (valeur quasi-constitutionnelle) car elle se distingue par un délai de dépôt pour examen plus long (15 jours), une majorité plus contraignante pour son adoption (2/3) et un contrôle obligatoire de conformité à la Constitution.

Toutefois, aucun article de la nouvelle Constitution ne mentionnant que la réglementation relative aux lois de finances doit faire l'objet d'une loi organique, le comité propose une révision pour qualifier de loi organique la loi relative aux lois de finances, en modifiant, comme suit, le 32eme alinéa de l'article 71 de la Constitution : « ... Sont des lois organiques celles qui ont pour objet de régir les différentes Institutions, Structures et Systèmes prévus ou qualifiés comme tels par la Constitution et notamment la loi relative aux lois de finances»...

A défaut d'une telle révision, le projet de loi organique en cours d'élaboration à la Direction Générale du Budget et des Finances ne revêtira que l'autorité d'une loi ordinaire.

Les règles et modalités de règlement des Comptes de la Nation doivent-elles être dictées par une Loi de Finances ?

L'article 81 de la nouvelle Constitution dispose que : « l'Assemblée Nationale règle les comptes de la Nation selon les modalités prévues par la loi de finances. Le projet de loi de règlement doit être déposé sur le Bureau de l'Assemblée Nationale un an au plus tard après l'exécution du budget ».

La loi de finances est l'expression chiffrée du Budget de l'Etat pour une année donnée. Elle peut prendre trois formes : loi de finances initiale d'abord, lois de finances rectificatives ensuite, et enfin loi de règlement en clôture d'exercice.

La loi relative aux lois de finances est une loi qui codifie l'ensemble des principes, règles et modalités pratiques, applicables à l'élaboration et à l'exécution et au contrôle des lois de finances. C'est donc une loi organique.

La disposition de l'article 81 ci-dessus est équivoque et surprenante car elle signifierait qu'une loi portant Budget de l'Etat doit fixer ou modifier les règles qui président à l'élaboration, à l'exécution et au contrôle de ce budget, notamment pour ce qui est de la loi de règlement.

L'observation stricte de cet article risque de remettre en cause, chaque année, les règles du jeu budgétaire. Or, pour les démocraties, il est important d'instaurer des règles qui transcendent les choix du moment et les aléas de la conjoncture. C'est pourquoi la loi relative aux lois de finances qui édicte des règles permanentes est seule habilitée à prévoir les règles et modalités de règlement des comptes de la Nation.

La dénomination « loi relative aux lois de finances » doit être retenue comportant modification du premier alinéa de l'article 81 de la Constitution comme suit : « l'Assemblée Nationale règle les comptes de la Nation selon les modalités prévues par la loi organique relative aux lois de finances ».

2. DEFINITION ET RÔLE DE LA LOI DE REGLEMENT, DE LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE ET DU RAPPORT DU JUGE DES COMPTES

Les termes techniques relatifs au domaine des finances publiques, à savoir : la loi de règlement, la déclaration générale de conformité, le rapport sur l'exécution du budget sont d'usage courant. Malheureusement, leur contenu n'est pas toujours bien compris par les divers intervenants dans cette matière. Il est donc apparu nécessaire, pour les membres du comité, de s'accorder sur leur sens et leur objet en vue de dissiper toutes les divergences d'interprétation à propos desdits termes.

A cet effet, le Comité a décidé que seules les définitions usuelles contenues dans les textes relatifs aux finances publiques doivent être prises en compte.

2.1. Loi de règlement

Les articles 4, 36 nouveaux et 74 de la directive n° 05/97 de l'UEMOA et 37 de la loi 59-249 du 31 décembre 1959 organisant les finances publiques en Côte d'Ivoire prévoient respectivement :

« Ont le caractère de loi de finances: ...La loi de règlement... La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives».

« Le projet annuel de loi de règlement constate le montant définitif des encaissements des recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année, le cas échéant, il ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avance et approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure. Il établit le compte de résultat de l'année ...Le projet annuel de loi de règlement affecte la reprise des excédents ou des déficits à la prochaine loi de finances ». « Le contrôle parlementaire a posteriori s'exerce lors de l'examen et du vote du projet de loi de règlement...».

«La loi de règlement de chaque budget constate le montant définitif des encaissements de recettes et des règlements de dépenses se rapportant à chaque exercice, annule les crédits sans emplois et autorise le transfert du résultat de l'exercice. L'Assemblée Nationale en est saisie au cours de la première session ordinaire qui suit la clôture de l'exercice. La loi de règlement est accompagnée :

a/ d'un procès verbal établissant la concordance des comptes annuels des comptables principaux de l'Etat et du compte définitif de l'ordonnateur ;

b/ Les annexes explicatives établissant :

- ▶ avec indication d'origine , les différences entre d'une part, les prévisions de recettes et les recouvrements effectués, d'autre part, entre les crédits votés ou ouverts et les paiements effectués ;
- ▶ la situation des comptes hors budget ;
- ▶ en ce qui concerne les dépenses d'investissement et d'équipement, la situation d'exécution des opérations. »

Aux termes des dispositions des articles susvisés, la loi de règlement est une catégorie de lois de finances dont les fonctions sont les suivantes :

- constater les résultats financiers de chaque année civile ;
- approuver les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée éventuellement, par ses lois rectificatives ;
- ratifier, le cas échéant, les ouvertures de crédits par décrets d'avances ;
- approuver les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure ;
- affecter la reprise des excédents et des déficits aux prochaines lois de finances ;
- informer sur l'exécution du budget de l'Etat.

Elle constitue pour la gestion de chaque année civile, l'étape finale du cycle budgétaire et comptable de l'Etat. Elle est établie à partir du Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF), produit du progiciel Aster. Son vote par le Parlement emporte approbation des résultats qu'elle présente pour valoir quitus pour le Gouvernement.

2.2. Déclaration générale de conformité

L'article 37 de la directive n° 05/97 de l'UEMOA prévoit : « Le projet de loi de règlement est accompagné :

- ▶ d'annexes explicatives ...;
- ▶ d'un rapport du Juge des Comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité du Ministre chargé des finances.

L'article 88 de la directive n° 06/97 de l'UEMOA prévoit : « ... Au vu des comptes de gestion des comptables principaux du Trésor, du Compte Général de l'Administration des Finances et de la comptabilité administrative du Ministre chargé des finances, ordonnateur unique, le Juge des Comptes rend une déclaration générale de conformité ».

L'article 37 de la loi 59-249 du 31 décembre 1959 organisant les finances publiques en Côte d'Ivoire dispose: « La loi de règlement de chaque budget constate le montant définitif des encaissements de recettes et des règlements de dépenses se rapportant à chaque exercice, annule les crédits sans emplois et autorise le transfert du résultat de l'exercice. L'Assemblée en est saisie au cours de la première session ordinaire qui suit la clôture de l'exercice. La loi de règlement est accompagnée :

a/ d'un procès verbal établissant la concordance des comptes annuels des comptables principaux de l'Etat et du compte définitif de l'ordonnateur;... »

A la lecture combinée des articles susvisés, le comité a fait la proposition de définition suivante :

La déclaration générale de conformité est un document annuel établi par la Cour des Comptes dont le rôle est de certifier que la centralisation des écritures comptables, apparaissant sur les comptes de gestion (sur chiffres) des comptables principaux, concorde avec le Compte Général de l'Administration des finances et avec la comptabilité administrative d'engagement et d'ordonnancement de l'ordonnateur principal, le Ministre chargé des finances.

2.3. Rapport du Juge des Comptes sur l'exécution des lois de finances

L'institution du rapport du juge des comptes sur l'exécution des lois de finances et le principe de son dépôt au parlement sont prévus par les articles 37 et 44 de la directive n° 05/97 de l'UEMOA :

- article 37 « Le projet de loi de règlement est accompagné :
 - d'annexes explicatives ;
 - d'un rapport du Juge des Comptes... ».

- article 44 « Le projet de loi de règlement est déposé et distribué au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget. Le rapport sur l'exécution des lois de finances prévu à l'article 37 ci-dessus, est remis au Parlement sitôt son établissement définitif par la juridiction des Comptes... ».

Le rapport du Juge des Comptes est un document critique par excellence qui fait ressortir les éventuels errements ou anomalies ainsi que les différences entre les autorisations données par l'Assemblée Nationale et les réalisations du Gouvernement. Il approuve les justifications ou les rejette.

Les articles précités prévoient que le rapport du Juge des Comptes accompagne le projet de loi de règlement qui est déposé et distribué au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget. Le respect de ces dispositions implique que ledit rapport soit remis, à la même date que le projet de loi de règlement auquel il se rapporte.

Compte tenu de ce qui précède, le comité propose la définition suivante :

Le rapport du Juge des Comptes est un document d'information relatif à l'exécution des lois de finances. Il apprécie la légalité, la régularité et même l'opportunité en matière de gestion des finances publiques. Il est destiné aux parlementaires. Il doit accompagner le projet de loi de règlement. Ce rapport est le vecteur idéal pour suggérer les améliorations nécessaires à une bonne gouvernance et à une meilleure transparence des finances publiques.

3. MODALITES DE DETERMINATION DES RESULTATS

Deux éléments sont importants à ce niveau : le premier est celui du cadre temporel à prendre en compte et le second celui des opérations à retenir dans ce même cadre.

3.1. Date de la clôture budgétaire

3.1.1. Durée de la gestion budgétaire

L'article 4 de la Directive n° 05/97 de l'UEMOA prévoit: « ... La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives ».

Par ailleurs, les articles 88, 94 et 95 de la Directive n° 06/97 de l'UEMOA définissent la durée de la gestion budgétaire dans leurs premiers alinéas comme suit :

- article 88 « Les comptes de l'Etat sont dressés chaque année par le Ministre chargé des finances... ».
- article 94 « La comptabilité est tenue par année... ».
- article 95 « Les comptes de l'Etat et des autres organismes publics sont arrêtés à la fin de la période d'exécution du budget par les ordonnateurs en ce qui concerne les comptabilités administratives, par les comptables principaux en ce qui concerne les comptabilités des opérations en deniers et valeurs confiées à leur garde, par les comptables matières en ce qui concerne les biens et matières en approvisionnement ou en service.... ».
- L'article 37 de la loi 59-249 du 31 décembre 1959 organisant les finances publiques en Côte d'Ivoire dispose : « La loi de règlement de chaque budget constate le montant définitif des encaissements de recettes et des règlements de dépenses se rapportant à chaque exercice, annule les crédits sans emplois et autorise le transfert du résultat de l'exercice.

L'Assemblée en est saisie au cours de la première session ordinaire qui suit la clôture de l'exercice. La loi de règlement est accompagnée :

a/ d'un procès verbal établissant la concordance des comptes annuels du Trésorier payeur et des autres comptables et du compte définitif de l'ordonnateur ; » Le comité s'est alors intéressé aux délais d'exécution du budget. A ce propos, le Comité rappelle l'opposition traditionnelle de deux systèmes comptables : celui de la gestion et celui de l'exercice.

Le système de la gestion consiste, au niveau comptable, à rattacher au budget d'un exercice donné, les dépenses ordonnancées et prises en charge et les recettes effectivement encaissées entre le 1er janvier et le 31 décembre, quelle que soit la loi de finances qui les a autorisées.

Dans ce système, les opérations d'encaissements et de décaissements effectuées pendant l'exercice budgétaire sont liées à des lois de finances différentes (celles des exercices précédents et celles de l'exercice en cours). La comparaison entre prévisions et réalisations est plus difficile. Mais ce système présente l'avantage de clôturer les comptes rapidement. Ainsi, pour la détermination des résultats budgétaires :

- Les recettes sont comptabilisées dès leur encaissement. Les émissions de titres de recettes constatant l'existence d'une créance publique à recouvrer ne donnent lieu à aucune comptabilisation budgétaire ;

les titres de recettes lorsqu'ils sont émis, ne sont pas retracés en comptabilité budgétaire. Autrement dit, les recettes comptabilisées au titre du budget d'une année donnée, sont celles qui ont été encaissées au cours de ladite année, quelles que soient la date à laquelle leur perception a été autorisée et la date d'exigibilité de la créance de l'Etat.

- Les dépenses sont comptabilisées lorsque les mandats ou ordonnances sont pris en charge par les comptables assignataires sans considération de la date d'autorisation de la dépense.

Le système de l'exercice consiste à rattacher au budget d'un exercice donné tous les droits constatés au profit de l'Etat et toutes les dépenses engagées en vertu des autorisations contenues dans ce budget quelle que soit la date de recouvrement des recettes et du règlement des dépenses. Théoriquement, ce système permet de comparer les prévisions et les réalisations liées à chaque budget. Il présente en fait un inconvénient majeur : celui de retarder la présentation des comptes jusqu'à la date d'exécution de la dernière opération qui se rattache juridiquement au budget considéré.

Dans ce système, le compte d'exercice établi à partir de la comptabilité administrative de l'ordonnateur (ensemble des opérations du budget de l'année considérée y compris la période complémentaire) ne concorde pas avec le compte de gestion établi par le comptable principal de l'Etat (toutes les opérations exécutées dans l'année, quel que soit le budget dont elle procède).

Ainsi, le système de l'exercice implique l'établissement de deux types de comptes annuels :

- un compte d'exercice ou compte administratif, établi après la clôture de l'exercice budgétaire par l'ordonnateur unique, à partir de sa comptabilité administrative. Ce compte retrace l'ensemble des opérations du budget de l'année considérée (période complémentaire comprise).
- un compte de gestion établi par chaque comptable principal de l'Etat et qui présente les opérations exécutées du 1er janvier au 31 décembre, la réunion de tous les comptes de gestion constituant le compte général de l'Administration des finances. Le choix entre chacun de ces systèmes peut être débattu. Toutefois, pour minimiser les inconvénients de l'un par rapport à l'autre tout en conservant leurs avantages, la gestion prolongée par une période complémentaire, peut apporter une solution acceptable. Les dépenses ordinaires qui correspondent à des services faits avant le 31 décembre peuvent être ordonnancées et prises en charge au titre du budget de l'année écoulée. Elles sont alors comptabilisées par une écriture se rattachant à l'année qui précède.

La fin de la période complémentaire marque l'expiration, à la fois de l'année budgétaire et de la gestion comptable.

Ainsi, les comptes de gestion des comptables et le compte administratif de l'ordonnateur coïncident : ils présentent, les uns et les autres, toutes les opérations d'exécution d'une même loi de finances.

Le système de la période complémentaire joue, pour l'Etat, un rôle un peu analogue à celui de la période d'inventaire dans la comptabilité privée. Dans les deux cas, il s'agit d'une technique visant à ce que les résultats tiennent compte de tous les services faits jusqu'au 31 décembre (pour cela un délai complémentaire de passation des écritures est indispensable en début de gestion suivante).

A la lumière de ce qui précède, le système retenu pour la comptabilisation des opérations budgétaires est donc celui de la gestion prolongée d'une période complémentaire.

3.1.2. Période complémentaire

Bien que le principe de l'annualité dispose que l'exécution du budget doit se faire dans les limites d'une année civile, c'est-à-dire du 1er janvier au 31 décembre, comme nous l'avons souligné ci-dessus, différentes dispositions légales prévoient des exceptions à cette règle.

• Durée de la période complémentaire

L'article 8 de la Directive n° 05/98 de l'UEMOA portant plan comptable de l'Etat prévoit : « Le système comptable pratiqué dans les Etats membres de l'UEMOA est celui de la gestion, prolongée d'une période complémentaire de deux (2) mois ».

L'article 49 du décret n° 98-716 du 16 décembre 1998 relatif au SIGFIP dispose que : « La période d'exécution du budget de l'Etat est l'année civile à laquelle s'applique une période complémentaire dont la durée est fixée par arrêté du ministre chargé des finances. Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle les mandats sont visés par les comptes assignataires ».

Dans ce contexte, le Comité a estimé que pour fixer la durée de la période complémentaire, il était impératif de tenir compte des contraintes liées aux opérations de clôture budgétaire et comptable incombant respectivement à la DGBF et à la DGTCP.

Le Comité a retenu que la durée de la période complémentaire est de 2 mois conformément à l'article 8 de la Directive n° 05/98 de l'UEMOA.

Il est alors proposé que la durée de la période complémentaire relève d'une base juridique, la loi organique en l'occurrence qui en précisera ladite durée. Ceci impliquera une révision, en conséquence, du décret n° 98-716 du 16 décembre 1998, en son article 49, premier alinéa.

• Opérations autorisées pendant la période complémentaire

L'article 46 de la directive n° 05/97 de l'UEMOA édicte : « Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public.

Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptes assignataires ; elles doivent être payées sur les crédits de ladite année, quelle que soit la date de la créance.

Un décret pris sur le rapport du Ministre chargé des finances fixe les modalités d'application des principes qui précèdent et les conditions dans lesquelles des exceptions peuvent y être apportées, notamment en ce qui concerne les opérations de régularisation ».

En référence à l'article susvisé, on peut en conclure que la période complémentaire sert à effectuer essentiellement des opérations de régularisation.

En effet, le principe d'annualité, entendu strictement, indiquerait que l'on ne puisse effectuer d'opérations de recettes ou de dépenses qu'entre le 1er janvier et le 31 décembre. Or, pour des raisons techniques tenant au délai qui sépare l'initiation d'une opération de son achèvement, ainsi que pour garantir la continuité des services publics, il est nécessaire de prévoir une période pendant laquelle des opérations peuvent être rattachées à l'année qui vient de s'achever. S'agissant d'un aménagement dérogatoire au principe d'annualité, le comité a estimé qu'il était nécessaire de préciser la nature des opérations à autoriser durant la période complémentaire et de distinguer respectivement celles qui concernent l'ordonnateur et celles qui concernent le comptable.

Pour ce faire, il propose que les opérations suivantes soient celles pouvant être effectuées pendant ladite période.

Au niveau de l'ordonnateur, il devra s'agir de :

- ▶ valider les mandats de paiement en instance de régularisation
- ▶ répondre aux rejets du comptable. Si un rejet n'a pu être satisfait avant la fin de la période complémentaire, deux situations se présentent :
 - s'il s'agit d'une dépense en classe 6, l'opération est annulée en engagement et en ordonnancement et l'administrateur de crédits peut la reprogrammer sur le budget de l'année suivante ;
 - s'il s'agit d'une dépense d'équipement ou d'investissement en classe 2, l'opération est annulée en ordonnancement et devient une dépense engagée non ordonnancée (DENO) qui est reprise sur le budget de l'année suivante en crédit de paiement, c'est-à-dire que l'opération sera reprise directement à la phase d'ordonnancement ou mandatement.

Au niveau du comptable, il s'agira de :

- ▶ effectuer la prise en charge des mandats reçus des ordonnateurs dans le délai imparti
- ▶ corriger les écritures erronées ;
- ▶ apurer le solde des comptes d'imputation provisoire ;
- ▶ traiter les recettes pour ordre correspondant au montant des crédits inemployés sur les délégations de crédits ayant entraîné, à l'origine, une consommation effective et définitive des crédits budgétaires dans la comptabilité auxiliaire de la dépense au plan central.

3.2. Détermination des résultats

Conformément à l'article 7 de la directive n° 05/98 de l'UEMOA relative au plan comptable de l'Etat et au titre 6 de son annexe, trois types de résultats sont prévus :

- ▶ Le résultat de l'exécution des lois de finances : ce résultat est égal à l'excédent de charges (budget en déficit) ou de ressources (budget en excédent). Il comprend :
 - les opérations du budget général (comptes 90 et 91),
 - celles des comptes spéciaux du Trésor (solde du compte 96)
 - et des budgets annexes (comptes 95)
- ▶ Le résultat de type patrimonial : il est dégagé à partir des opérations sur droits constatés retracés en classes 6 et 7 après réflexion. Il exclut celles affectant les comptes de bilan à savoir les immobilisations corporelles, les prêts et avances, les dotations et participations.
- ▶ Le découvert du Trésor : il représente le résultat au sens de la loi de règlement et comprend les opérations du budget général, le solde des comptes spéciaux clôturés ou se soldant dans l'année.

Parmi ces soldes significatifs, c'est le solde d'exécution des Lois de finances ou solde d'exécution budgétaire, indicateur de référence, qui permet d'apprécier a posteriori, l'usage que l'Etat a fait de sa politique budgétaire pour influencer la conjoncture et la croissance économique. C'est en tout état de cause ce solde qui importe pour la détermination du résultat au sens de la loi de règlement.

3.2.1. Périmètre des opérations concourant à la détermination du résultat de l'exécution budgétaire

Les opérations concourant à la détermination du résultat de l'exécution budgétaire sont définies par les articles 36 nouveaux de la directive n° 05/97 de l'UEMOA relative aux Lois de Finances et 46 de la directive n° 05/98 de l'UEMOA relative au plan comptable de l'Etat.

L'Article 36 nouveau dispose :

« Le projet annuel de loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements des dépenses se rapportant à une même année, le cas échéant, il ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avances et approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure ».

L'Article 46 prévoit que :

« Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public. Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptables assignataires : elles doivent être payées sur les crédits de ladite année, quelle que soit la date de la créance ...».

Si les dispositions de l'article 46 de la directive n°05/98 de l'UEMOA sont en harmonie avec celles de l'article 36 en ce qui concerne la comptabilisation des recettes, pour les dépenses, il faut relever que l'article 46 apporte plus de précision quant au moment de leur comptabilisation. En effet, il prévoit que les dépenses soient prises en compte dans la détermination des résultats budgétaires à partir du visa des ordonnances ou mandats par les comptables assignataires et non à partir de leur simple ordonnancement comme le prévoit l'article 36.

En référence à ces articles, le comité a retenu, concernant la comptabilisation des dépenses, qu'il y avait une complémentarité entre les différentes dispositions ci-dessus rappelées.

Ainsi, il a noté que les dépenses sont prises en compte dans la détermination des résultats budgétaires sur la base des ordonnances ou mandats visés par le comptable assignataire.

Cette analyse se justifie par le fait que le visa du comptable sur l'ordonnance ou le mandat (c'est-à-dire la prise en charge de la dépense) constitue le dernier acte de l'exécution budgétaire proprement dite. Le règlement de la dépense n'étant qu'une opération de trésorerie.

Par ailleurs, le comité a déduit de l'analyse de l'article 36 nouveau que les opérations entrant dans la détermination du résultat sont de deux types :

- ▶ les opérations prévues au budget de l'Etat, à savoir :
 - le solde des opérations budgétaires des titres 0, 1, 2 et 3 comptabilisés en cours d'exercice aux comptes 90 et 91 dans les livres du Trésor ;
 - le solde des comptes spéciaux du Trésor clôturés dans l'année ou se soldant en fin d'exercice figurant au titre 4 du budget de l'Etat et comptabilisé au compte 95 et 96 dans les livres du Trésor.
- ▶ les opérations particulières non prévues dans la loi de finances initiale et donc soumises à ratification, par lois de finances rectificatives en cours d'année ou par loi de règlement, à savoir :
 - les ouvertures de crédits par décrets d'avances ;
 - les dépassements de crédits résultant de cas de force majeure.

S'agissant des opérations particulières, le comité s'est interrogé sur les modalités de l'ouverture des crédits par décrets d'avances.

L'article 12 de la directive n°05/98 de l'UEMOA apporte la réponse en ses alinéas 4 et 5 qui prévoient respectivement :

- ▶ la possibilité d'ouvrir, en cas d'urgence, des crédits supplémentaires par décrets d'avances dont la ratification est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances ;
- ▶ la possibilité d'ouvrir, en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires par décrets d'avances pris en conseil des ministres dont un projet de loi de finances déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement porte ratification.

Il résulte de la lecture combinée de l'article 12 (alinéas 4 et 5) et de l'article 36 nouveau de la directive n° 05/97 de l'UEMOA, que les ouvertures de crédits par décrets d'avances résultant de force majeure sont ratifiées par la loi de règlement, lorsque cette ratification n'a pas été faite par une loi de finances rectificative.

Ainsi, la détermination des résultats de la loi de règlement tient compte des ouvertures et des dépassements de crédits.

3.2.2. Transport ou affectation du résultat budgétaire

L'article 36 nouveau de la directive n° 05/97 de l'UEMOA dispose dans son dernier alinéa que : « le projet annuel de la loi de règlement affecte la reprise des excédents ou des déficits à la prochaine Loi de finances ». Cela signifie que le résultat budgétaire devrait avoir un traitement budgétaire au lieu de faire l'objet d'une simple écriture comptable.

Cependant, cette disposition suscite deux questions à savoir :

- ▶ Quelle est la loi de finances sur laquelle l'on doit affecter le résultat ?
- ▶ Dans quelle proportion les résultats seront-ils affectés ?

Concernant la première question, pour déterminer sa position, le comité est parti de l'exemple suivant : Si le projet de Loi de règlement de l'année 2002 devait être déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale au plus tard un an après son exécution comme le prévoient les textes, cette période correspondrait à la session budgétaire 2004 où devrait être voté le projet de Loi de Finances de ladite année (ce qui est égal à l'année n+2, l'année étant celle de la gestion budgétaire concernée par ledit projet de loi de règlement).

Etant entendu que le résultat à affecter est celui voté par le parlement dans le cadre de l'adoption de la Loi de règlement, le résultat arrêté aux termes de cette session ne peut raisonnablement être affecté à la Loi de Finances 2004 déjà élaborée.

En conséquence, il ressort que l'affectation des résultats budgétaires ne peut se faire sur une Loi de Finances relative à une gestion budgétaire antérieure à l'année n+3.

Le comité a opté pour l'inscription dans le projet de loi organique du principe de l'affectation des résultats budgétaires aux prochaines lois de finances, les modalités étant définies par décret pris en Conseil des Ministres.

S'agissant de la deuxième question relative à la proportion des résultats qui devrait faire l'objet d'affectation, deux hypothèses sont à considérer ici :

- le résultat est déficitaire, alors il s'agit d'un apurement dont le montant doit faire l'objet d'une inscription sur une ligne de crédit de la prochaine loi de finances ;

– le résultat est excédentaire, alors il s’agit d’une affectation dont les modalités sont à déterminer. Suivant les circonstances du moment, c’est au Ministre chargé de l’Economie et des finances que revient la décision finale concernant l’apurement du déficit (proportion à reprendre) ou l’affectation de l’excédent. Cependant le comité a fait des propositions de traitement des résultats budgétaires envisageables :

- Si le résultat est déficitaire :
 - l’apurement du déficit pourrait être constaté par inscription sur une ligne de crédit du budget sur lequel il est affecté ;
 - l’apurement des déficits antérieurs pourrait se faire par leur reprise sur les prochaines lois de finances jusqu’à l’extinction desdits déficits.
- Si le résultat est excédentaire
 - les excédents pourraient venir en atténuation du déficit existant ;
 - les excédents pourraient être mis en réserve ;
 - les excédents pourraient être inscrits sur une ligne de recettes de la prochaine Loi de Finances pour être utilisés comme moyen de financement.

Ces trois possibilités peuvent être aussi combinées.

4. DOCUMENTS RELATIFS A LA LOI DE REGLEMENT

4.1. Délais de production des documents et données nécessaires à la confection du projet de loi de règlement

La confection du projet de loi de règlement repose essentiellement sur la balance générale élaborée par le Trésor Public. A ce jour, ce document est produit entre avril et juin de l’année suivant l’exécution du budget et retrace le résultat définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses. Cependant, son exploitation est malaisée en raison de divers problèmes qui obligent à des retraitements. Ces problèmes se situent aussi bien au niveau des données relatives aux dépenses qu’au niveau de celles relatives aux recettes.

S’agissant des dépenses, la balance générale des comptes du Trésor public impute l’ensemble des dépenses du budget au compte 90. Cette formule ne permet pas d’avoir une bonne lisibilité des dépenses dont la diversité est ainsi dissoute dans un compte économique.

Cette situation oblige les services chargés de la confection de la loi de règlement à procéder à divers retraitements des données de la balance en les recoupant avec les informations d’origines diverses en vue de distinguer chaque catégorie de dépenses. Ce travail étant fastidieux, il est présenté en détail au point 5.1 ci-après.

S’agissant des recettes, en l’état actuel des choses, s’il est possible de produire un tableau faisant ressortir les prévisions et les recouvrements de recettes, il est quasiment impossible d’établir avec fiabilité le niveau des restes à recouvrer pour la simple raison que le niveau des émissions n’est pas indiqué. C’est pourtant un élément essentiel de mesure de performance des régies financières en termes de taux de recouvrement.

Par ailleurs, le problème récurrent des imputations provisoires des recettes non apurées en fin de gestion, aggravé par l’utilisation de l’ancienne nomenclature par les services du Trésor public, doit trouver une solution définitive.

Le comité propose :

- qu'en matière de dépenses, des dispositions soient prises pour créer des sous-comptes du compte 90 par catégorie de dépenses ou toutes solutions alternatives répondant au même objet ;
- qu'en matière de dégrèvements d'impôts enrôlés, il conviendrait que tous les dégrèvements fassent l'objet d'une émission de rôle conformément à la législation fiscale. Ils sont généralement le fait d'erreurs matérielles, ou de recours gracieux ou contentieux précis.
- qu'en matière de recettes, il conviendrait de pallier l'absence ou le retard dans la transmission des rôles à la recette générale des finances.

4.2. Documents accompagnant le projet de loi de règlement

Dans l'énumération des documents accompagnant le projet de loi de règlement, il faut distinguer ceux qui l'accompagnent à l'Assemblée Nationale de ceux produits lors de son dépôt au juge des comptes. L'article 37 de la loi 59-249 du 31 décembre 1959 organisant les finances publiques en Côte d'Ivoire prévoit : « ...La loi de règlement est accompagnée :

a / d'un procès verbal établissant la concordance des comptes annuels du Trésorier payeur et des autres comptables et du compte définitif de l'ordonnateur ;

b/ d'annexes explicatives établissant :

- ▶ avec indication d'origine , les différences entre d'une part, les prévisions de recettes et les recouvrements effectués, et d'autre part, entre les crédits votés ou ouverts et les paiements effectués ;
- ▶ la situation des comptes hors budget ;
- ▶ en ce qui concerne les dépenses d'investissement et d'équipement, la situation d'exécution des opérations. »

L'article 37 de la directive n° 05/97 de l'UEMOA dispose : « le projet de Loi de règlement est accompagné :

- ▶ d'annexes explicatives faisant connaître notamment l'origine des dépassements de crédit et la nature des pertes et profits ;
- ▶ d'un rapport du Juge des Comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité du Ministre chargé des Finances ».

L'article 88 de la directive n° 06/97 /CM/UEMOA portant règlement général sur la Comptabilité Publique précise que :

« Les comptes de l'Etat sont dressés chaque année par le Ministre chargé des Finances. Le compte général de l'administration des finances comprend :

- la balance générale des comptes ;
- le développement des recettes budgétaires ;
- le développement des dépenses budgétaires ;
- le développement des opérations constatées aux comptes spéciaux du trésor
- le développement des comptes de résultat.

Le compte général de l'administration des Finances est produit au Juge des comptes à l'appui du projet de loi de règlement qui lui est communiqué annuellement ».

Au vu des comptes de gestion des comptables principaux du Trésor, du compte général de l'administration des Finances et de la comptabilité administrative du Ministre chargé des Finances ordonnateur unique, le Juge des Comptes rend une déclaration générale de conformité ».

- ▶ Les documents qui devraient accompagner le projet de loi de règlement sur le bureau de l'Assemblée Nationale sont :
 - un rapport de présentation du projet de loi de règlement produit par la DGBF qui donne l'origine des dépassements de crédits et la nature des pertes et profits ;
 - un rapport économique et financier de fin de gestion prévu par le projet de loi organique. Ce rapport comporte également le tableau donnant la mesure de satisfaction aux critères de convergence prévus par le projet de loi organique. Il est produit par la DGBF en collaboration avec la DGE;
 - un rapport du Juge des comptes et la déclaration générale de conformité entre les comptes des comptables principaux (comptables généraux, trésoriers régionaux et départementaux) et le CGAF d'une part et la comptabilité administrative de l'ordonnateur, d'autre part.
 - ▶ Pour le dépôt du projet de loi de règlement au Juge des Comptes, les documents prévus par les textes et ceux demandés par cette institution dans le cadre de sa mission sont :
 - le rapport de présentation du projet de loi de règlement produit par la DGBF ;
 - le rapport économique et financier de fin de gestion prévu par le projet de loi organique et devant être produit par la DGE ;
 - un tableau par ministère de l'exécution du budget des EPN ou organismes sous tutelle produit par la Direction de la comptabilité parapublique de la DGTCP.
 - le Compte Général de l'Administration des Finances comprenant :
 - la balance générale des comptes qui doit être certifiée conforme par la signature du DGTCP;
 - un tableau synthétique des recettes prévues, émises et encaissées au comptant et sur titres, y compris l'état des dégrèvements. Ce tableau devrait intégrer les informations sur les restes à recouvrer selon les dispositions du projet de loi organique. Il est produit par le Receveur général des finances de la DGTCP avec la collaboration de la DGE et de la DGD ;
 - un tableau synthétique des dépenses prévues, ordonnancées et payées, limité au périmètre de spécialisation législative (chapitre et sous-chapitre) et ventilé par étapes administratives et comptables. Ce tableau devrait aussi rendre compte des restes à payer. Il est produit par le PGT et l'ACDP de la DGTCP ;
 - un tableau synthétique des opérations constatées en recettes et en dépenses aux comptes spéciaux du Trésor. Il est produit par la DGTCP.
 - un état d'évaluation du coût global des exonérations fiscales produit par le cabinet du Ministre.
- Si la décision du comité en la matière est adoptée par les autorités décisionnaires, il conviendra de procéder aux modifications des textes qui en traitent.

4.3. Délai de production des documents devant accompagner le projet de loi de règlement

Les articles 81 de la Constitution, 44 de la directive n° 05/97 de l'UEMOA et 88 de la directive n° 06/97 de l'UEMOA fixent le délai imparti pour la production du projet de loi de règlement.

L'article 81 de la constitution dispose :

« L'Assemblée Nationale règle les comptes de la Nation selon les modalités prévues par la loi de finances. Le projet de loi de règlement doit être déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale **un an au plus tard après l'exécution du budget** ».

L'article 44 de la directive n° 05/97 de l'UEMOA dispose en son 1^{er} alinéa :

« Le projet de loi de règlement est déposé et distribué au plus tard à la fin de l'année qui suit l'exécution du budget. Le rapport sur l'exécution des lois de finances prévu à l'article 37 ci-dessus, est remis au Parlement sitôt son établissement définitif par la juridiction des comptes ».

L'article 88 de la directive n° 06/97 de l'UEMOA en son alinéa 3 dispose :

« Le compte général de l'administration des finances est produit au juge des comptes à l'appui du projet de loi de règlement qui lui est communiqué annuellement ».

Il est donc impératif d'organiser un calendrier qui devra s'imposer aux structures concernées par l'élaboration du projet de loi de règlement, afin de respecter le délai fixé par les textes ci-dessus cités.

Ainsi, en tenant compte de la date de la fin de la session parlementaire consacrée en principe à l'examen du budget de l'Etat, à savoir, le troisième vendredi du mois de décembre, le calendrier à proposer doit intégrer le délai de production des documents ci-après :

- le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) établi par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique ;
- le projet de loi de règlement et de ses annexes, élaborés par la Direction Générale du Budget et des Finances, sur la base de la balance générale, composante du CGAF ;
- la déclaration générale de conformité et le rapport sur l'exécution des lois de finances à partir du CGAF et du projet de loi de règlement.

Pour ce faire, après consultations des différents services concernés, le comité propose que des délais soient prévus par la loi organique relative aux lois de finances, comme suit :

- Le Compte Général de l'Administration des Finances, aux fins d'élaboration du projet de loi de règlement, est produit au plus tard fin mai de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.
- Le projet de Loi de règlement et ses annexes prévues sont transmis à la Chambre des Comptes au plus tard fin juillet 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 octobre de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.

5. AMELIORATION DU CONTENU DE LA LOI DE REGLEMENT

5.1. Etude du processus actuel d'élaboration du projet de loi de règlement

Depuis 1999, la réforme sur la nomenclature budgétaire est entrée en vigueur alors que la Balance définitive du Trésor qui retrace les montants définitifs des encaissements de recettes et des mandats pris en charge continue d'être rédigée suivant l'ancienne nomenclature comptable.

Par ailleurs, les informations qui y sont consignées sont si peu détaillées qu'un rapprochement des données avec les états tenus par les comptables publics ou d'autres services s'avère nécessaire.

Ainsi, les travaux de détermination des résultats budgétaires sont fastidieux et se présentent comme suit :

5.1.1 Méthode de détermination des résultats budgétaires

S'agissant des recettes:

Dans les comptes d'affectations définitives, les informations relatives aux ressources intérieures sont incomplètes :

En ce qui concerne les recettes fiscales, les comptes de la classe 1 n'étant pas entièrement renseignés, il est alors procédé à l'agrégat des données des comptes d'affectation provisoire des classes 4 et 8 pour avoir le montant total des recettes fiscales. Le tableau détaillé produit par la Recette Générale des Finances (RGF) et le tableau des recettes tenu par la Direction de la Prévision et de la Conjoncture Economique permettent le recouplement des informations détaillées.

Pour les recettes non fiscales, l'information contenue dans la balance est complétée par les données provenant des comptables publics des différents ordonnateurs, c'est le cas notamment pour les ressources de privatisation et le remboursement de la dette rétrocédée.

Au niveau des ressources extérieures, il faut noter ce qui suit :

- ☞ L'état de mobilisation des ressources d'appui budgétaire est produit par la Direction de la Dette Publique alors que nulle part elles ne sont retracées dans la balance.
- ☞ Pour les ressources extérieures de financement des investissements, le montant mobilisé correspond en principe au décaissement enregistré au titre des dépenses. Toutefois, les règlements directs par les bailleurs échappant à la comptabilité du circuit régulier des dépenses, la totalité des décaissements n'est pas retracée dans les états du SIGFIP.
- ☞ Pour les emprunts projets, il est alors procédé à l'agrégation des données du SIGFIP avec les états tenus par les services comptables de l'ordonnateur.
- ☞ Quant aux dons projets dont la quasi-totalité est exécutée hors SIGFIP, les données du SIGFIP sont agrégées avec celles arrêtées par le Comité de Mobilisation des Financements Extérieurs et de Suivi des Investissements Publics pour déterminer le montant définitif de mobilisation de ressources au titre des projets concernés.

Concernant les dépenses:

- ☞ la dette publique : Le montant définitif du service de la dette publique est arrêté après un rapprochement entre la comptabilité de l'ordonnateur de cette catégorie de dépenses à savoir la Direction de la Dette Publique et l'état d'exécution enregistré dans le SIGFIP. S'il y a des différences, les recherches s'orienteront vers d'éventuels débits d'office non régularisés dans SIGFIP.
- ☞ Les autres dépenses ordinaires et les dépenses d'investissement:
 - ▶ Les dépenses de personnel: Les chiffres donnés par SIGFIP et le Trésor sont rapprochés de ceux donnés par le Ministère de la Défense concernant les dépenses de personnel militaire et par le service de la Solde concernant les dépenses de personnel civil. S'il y a des différences, les recherches s'orienteront également vers d'éventuelles avances non régularisées dans SIGFIP.
 - ▶ Pour les autres dépenses ordinaires et les dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures : l'état d'exécution du budget retracé dans le SIGFIP est complété par la situation des dépenses exécutées sous forme d'avances sur réquisition du Trésor et qui n'ont pu être régularisées avant la clôture de la gestion budgétaire. La situation des avances consenties et non régularisées est produite par les différents postes comptables qui en sont concernés.
- ☞ Les questions particulières soulevées par le processus actuel.

▶ La question de la fusion de toutes les dépenses dans le compte 90

Dans l'état actuel de la balance définitive du Trésor, le compte 90 qui retrace le montant définitif des mandats pris en charge, enregistre globalement toutes les dépenses sans distinction de nature. Il est demandé aux services du Trésor de procéder à l'éclatement de ce compte, afin de faciliter la détermination des résultats budgétaires. A cet effet, les services techniques de la DGTCP et de la DGBF devront se retrouver pour créer les sous-comptes du compte 90 suivant les besoins ou toutes solutions alternatives répondant au même objet.

▶ La question des avances

- Bien que les avances non régularisées ne soient pas des dépenses ayant fait l'objet d'une ordonnance prise en charge par le comptable public comme le prescrit l'article 46 de la directive n° 05/97 de l'UEMOA pour les dépenses devant rentrer dans la comptabilisation des résultats définitifs, leur prise en compte se justifie par le fait que ce sont des ressources recouvrées au titre de la gestion qui ont servi à les financer. Leur non comptabilisation conduit à minorer les dépenses et à ne pas tenir compte de l'utilisation sur réquisition d'une partie des ressources recouvrées, ce qui risque de faire dégager un résultat budgétaire erroné.
- Cependant, la comptabilisation des avances non régularisées dans les résultats définitifs présente l'inconvénient de la double comptabilisation de ces dépenses au cours de leur année de régularisation puisqu'elles sont alors comptabilisées dans les ordonnances prises en charge.

- ▶ **La question des délégations de crédits** : Les crédits délégués engagés et ordonnancés au niveau central sont considérés comme complètement consommés dans la détermination des résultats budgétaires. Au cas où des crédits resteraient disponibles à la date limite de prise en charge des mandatements par les comptables assignataires des dépenses, il convient de demander à ces derniers de produire au comptable centralisateur un état des crédits délégués inemployés. Leur montant ferait alors l'objet de la constatation d'une recette d'ordre budgétaire.

L'avènement d'ASTER et la totale déconcentration de SIGFIP régleront en partie les difficultés d'élaboration de la loi de règlement. Cependant, subsisteront les problèmes relatifs à l'enregistrement dans le SIGFIP de la totalité des dépenses et celui, plus crucial et plus sensible des avances non régularisées ou ne pouvant être régularisées.

5.1.2. Affectation des résultats

Après la réforme budgétaire de 1999, il a été convenu entre la Direction Générale du Budget et des Finances et la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique que les résultats des lois de finances doivent être portés au compte 72 « Réserves ou Découverts du Budget Général » de l'ancien plan comptable, selon les deux étapes suivantes :

- ▶ affectation du résultat du Budget Général : Conformément aux règles de comptabilisation des résultats budgétaires édictées par le décret n° 67-575 du 15 décembre 1967, la différence entre les recettes encaissées et les dépenses ordonnancées au titre de la gestion considérée est portée, soit au compte 721-00 « Excédents du Budget Général », soit au compte 722-01 « Déficits du Budget Général ». Le solde de chacun de ces comptes est ensuite déversé au compte 72 « Réserves ou découverts du Budget général ».
- ▶ affectation des résultats des comptes hors budget du Trésor : Les résultats déficitaires des comptes hors budget du Trésor dont les opérations sont assimilables à la catégorie des dépenses imprévues, au regard de la réglementation édictée par le décret précité, sont intégrés aux résultats définitifs de la gestion, par les déversements successifs suivants :
 - 1^{er} déversement au compte 121 «-Dépenses imprévues imputables au Budget Général de Fonctionnement » ;
 - 2^{ème} déversement au compte 722-02 « Déficits sur dépenses imprévues » ;
 - enfin, 3^{ème} déversement au compte 72 « Réserves ou découverts du Budget Général » pour imputation définitive des résultats.

Au-delà de la question de l'affectation de leur résultat, il s'agit de savoir si certains éléments retenus dans la loi de règlement ne font pas double emploi avec les comptes hors budget. C'est le cas par exemple du compte 113 « Paiement à imputer » qui enregistre dans l'un de ses sous-comptes 113-06 « Paiements avances divers ministères », les avances consenties aux ministères. Or, les avances non régularisées sont déjà prises en compte dans la détermination du montant des dépenses de l'Etat contenues dans le projet de loi de règlement.

La nouvelle nomenclature comptable résultant de la Réforme de la Comptabilité Publique, consigne le résultat budgétaire dans les deux comptes suivants :

- compte 01 « résultat de l'exécution des lois de finances » ;
- compte 02 « Découverts du Trésor ».

Le résultat budgétaire d'une gestion considérée est comptabilisé dans un premier temps au compte 01 « Résultat de l'exécution des lois de finances » avant d'être transporté au compte 02 « Découverts du Trésor », suite au vote par le Parlement de la loi de règlement. Ce dernier compte est mouvementé une seule fois par an. Pour éviter le risque de double comptabilisation, deux possibilités peuvent être envisagées :

1. Procéder à l'apurement des comptes hors budget du Trésor ;
2. Procéder à leur reclassement dans les Comptes Spéciaux du Trésor qui figurent au Budget de l'Etat.

5.1.3. Comptes spéciaux du Trésor

Chaque année, des Comptes Spéciaux du Trésor sont ouverts par la Loi de finances par catégorie suivant la liste restrictive donnée par les articles 24 à 30 de la directive n° 05/97 de l'UEMOA alors que leur exécution n'est retracée nulle part dans la balance du Trésor.

Le comité propose que l'exécution de la loi de finances soit entièrement retracée dans la balance du Trésor y compris celle des opérations des Comptes Spéciaux.

5.2. Nouvelle présentation du projet de loi de règlement

La Directive n° 05/97 de l'UEMOA, dans ses articles 32 et 35 ne traite que du contenu et de la structure de la loi de finances de l'année et des lois de finances rectificatives. Aucun texte ne prévoit la structure de la loi de règlement, seule la logique veut que le Parlement se prononce sur un document se présentant dans la même forme que la loi sur laquelle s'est fondée son autorisation.

La loi de finances présente les dépenses par destination et les recettes par nature alors que la présentation actuelle du projet de loi de règlement retrace, par nature, tant les dépenses que les recettes. Dans ce contexte, le comité s'est interrogé sur la façon d'améliorer cette présentation. Pour ce faire, chacun des titres du budget a été passé en revue en précisant la façon dont ils étaient retracés dans le projet de loi de règlement jusqu'ici.

5.2.1 Présentation du titre 0

Il s'agit du titre se rapportant aux recettes du budget de l'Etat dont l'exécution est reprise par nature de recettes.

Le comité propose le maintien de cette présentation parce qu'elle correspond non seulement à la spécialisation législative, mais aussi et surtout qu'elle rend mieux compte des efforts de recouvrement accomplis dans la mobilisation des ressources du budget de l'Etat.

5.2.2. Présentation du titre I

Il s'agit de la charge de la Dette publique dont l'exécution est présentée par organismes prêteurs.

Le comité propose le maintien de cette présentation qui facilite le suivi du remboursement de la dette publique par prêteur.

5.2.3. Présentation du titre II

Ce titre est celui des dépenses ordinaires ou dépenses de fonctionnement. Elles sont scindées en « dépenses de personnel » et « dépenses hors personnel ».

– **les dépenses de personnel** : elles sont présentées par nature de dépenses distinguant les salaires et émoluments proprement dits et les autres éléments (indemnités, primes, cotisations, avantages en nature, etc.).

Cette présentation paraît la meilleure pour plusieurs raisons : elle permet un suivi régulier des différentes composantes de la masse salariale dont la proportion dans le budget ne doit pas excéder un certain seuil conformément aux critères de convergence de l'UEMOA.

La présentation par Ministère des dépenses de personnel ne revêt pas un grand « intérêt dans la mesure où la gestion du personnel de l'Etat se fait en gestion centralisée. Toutefois, le système actuel de gestion des dépenses de l'Etat (SIGFIP) permet de mettre à la disposition du Parlement tout détail qu'il jugerait utile.

– **Les dépenses hors personnel:** elles sont actuellement présentées par nature, ce qui a l'avantage de montrer au Parlement le niveau d'exécution du budget suivant les moyens mis en place pour l'accomplissement des missions de l'Etat.

En plus de cette présentation par moyens, la nouvelle nomenclature budgétaire donne la possibilité de présenter l'exécution des dépenses par secteurs d'activités. Ceci permettra aux parlementaires et aux bailleurs de fonds d'apprécier l'exécution du budget par secteurs et principalement dans les secteurs prioritaires.

Le comité tout en appréciant la présentation actuelle, a proposé qu'elle soit accompagnée par l'exécution du budget par secteurs, l'une étant complémentaire de l'autre. Si cette proposition était retenue, le Comité propose son instauration à compter de la loi de règlement 2003.

5.2.4. Présentation du titre III

Il s'agit des dépenses d'investissement actuellement présentées par nature dans la loi de règlement sans distinction de sources de financement. Ce processus provenait du fait qu'en 1999 (première année de la réforme), le SIGFIP ne présentait pas l'exécution du budget par source de financement.

Devant la nécessité d'informer le Parlement sur le niveau de réalisation des projets et sur l'état de mobilisation des ressources de financement des investissements surtout sur ceux provenant des partenaires au développement, le comité propose l'instauration à compter de la loi de règlement 2002 d'une présentation par projets à l'instar du projet de loi de finances en distinguant les différentes sources de financement.

5.2.5. Présentation du titre IV

Il s'agit des recettes et dépenses des Comptes Spéciaux du Trésor qui font actuellement l'objet d'une présentation globale. Un développement de la situation actuelle paraît souhaitable.

Le comité propose une présentation par compte spécial.

Si cette nouvelle présentation est retenue, les différents tableaux qui accompagnent le projet de loi de règlement, à l'exception des tableaux de résultats, devront être intégrés au rapport de présentation et non plus à la loi proprement dite.

CONCLUSION

Les résultats des travaux de ce comité, révèlent que la totalité des données nécessaires et indispensables pour l'élaboration du projet de loi de règlement est produite par la DGTCP. Il en résulte que pour une célérité et une efficacité dans la production de ce projet et des documents l'accompagnant, il serait mieux indiqué d'en confier l'élaboration à cette structure. Les travaux de ce comité devraient permettre d'améliorer la présentation de la loi de règlement. Cependant, des efforts restent à faire et ce document pourra servir de support à tous les acteurs impliqués, à des degrés divers, dans l'élaboration des projets de lois de règlement. Le comité souhaite que l'établissement de relations plus étroites, à l'instar de ce qui a été démontré lors de chaque séance de travail, et d'échanges périodiques d'informations entre toutes les structures concernées, apporte une vraie solution aux préoccupations de la Chambre des Comptes. Quoiqu'il en soit, des éclaircissements étaient nécessaires tant pour faciliter la tâche du Juge des Comptes que pour mieux rendre compte au Parlement. Dans ce contexte, il serait éminemment souhaitable que ce comité devienne permanent. A ce titre, il devrait examiner, périodiquement et à la demande de son Président, les observations et recommandations, faites par le Juge des Comptes au travers de son rapport sur l'exécution des lois de finances, afin d'y apporter des réponses et des solutions. En plus, ledit Comité aurait pour rôle de vérifier et de se prononcer sur la conformité, en la matière, des procédures nationales avec les principes généraux édictés par les directives communautaires.

SYNTHESE DES PROPOSITIONS

LA SYNTHÈSE SE PRÉSENTE SOUS LA FORME D'UN TABLEAU COMPRENANT QUATRE COLONNES DONT LA SIGNIFICATION EST DONNÉE CI-APRÈS :

1^{ère} colonne :

PROBLÉMATIQUE : Cette colonne indique les points qui ont fait l'objet d'analyse

2^{ème} colonne :

TEXTE RÉFÉRENCE : Pour chaque point, il est fait un rappel des articles ou parties d'articles de la Constitution, de textes législatifs ou réglementaires qui régissent la matière. Pour plus de précisions, un référentiel des bases juridiques appuyant les débats est joint en annexe. Il reprend dans sa globalité chaque article évoqué.

3^{ème} colonne

ARGUMENTAIRE : Cette colonne expose les éléments retenus par le comité pour étayer et justifier sa décision.

4^{ème} colonne

DÉCISION DU COMITÉ : C'est la solution que le comité a jugée la plus rationnelle et qu'il propose pour la validation aux autorités décisionnaires.

MATRICE DES MESURES CORRECTIVES CONCERNANT LE CADRE JURIDIQUE REGISSANT LA LOI DE REGLEMENT

| PROBLEMATIQUE | TEXTES DE REFERENCE | ARGUMENTAIRE | PROPOSITIONS DU COMITE |
|---|--|---|---|
| <p>1.1. Directive communautaire et loi nationale :</p> <p>La réglementation communautaire et en particulier la Directive n° 05/97 relative aux lois de finances autorise-t-elle la Côte d'Ivoire à avoir sa propre législation en cette matière?</p> | <p>- Loi organique 59-249 du 31 décembre 1959 organisant les finances publiques en Côte d'Ivoire et mises à jour législative subséquentes</p> <p>- Directive n°05/97 de l'UEMOA relative aux lois de Finances :</p> <p>- L'article 91 nouveau dispose :</p> <p>« Les Etats membres prendront, au plus tard le 31 décembre 2001, les mesures nécessaires à l'application effective de l'ensemble des dispositions de la présente directive. Ces dispositions feront l'objet d'un règlement applicable à compter du 1er janvier 2002 ».</p> | <p>La loi organique de 1959 est certes dépassée en certaines de ses dispositions, mais demeure toujours le droit positif de référence par excellence, tant que la Directive n'est pas internalisée ou qu'une loi organique relative aux lois de finances n'est pas prise. Devant l'impossibilité juridique de transformer une directive en règlement, l'UEMOA ne s'oppose plus à l'idée que chaque Etat membre puisse développer sa propre législation nationale. (cf. réunion de la Cour des Comptes de l'UEMOA tenue en 2002 à Lomé). Un projet national de Loi organique relative aux lois de Finances est en cours d'examen à la DGBF. Il ne pourra être adopté comme loi organique qu'avec une révision de la Constitution qui ne prévoit pas qu'une loi organique régit les règles relatives aux lois de finances. A défaut d'une révision, ce projet de loi ne revêtira que l'autorité d'une loi ordinaire. L'avantage d'une loi organique c'est qu'elle permet une plus grande stabilité juridique.</p> | <p>Le Comité propose l'adoption d'une nouvelle Loi organique relative aux lois de finances. Dans l'inter valle, il convient d'appliquer l'Ordonnance de 1959.</p> |
| <p>1.2. Loi organique et loi ordinaire.</p> <p>Première interrogation des finances publiques doit-elle être régie par une loi organique ou une loi ordinaire ?</p> | <p>- L'article 71 de la Constitution fixe le domaine de la Loi, dont font partie les lois de Finances «La loi fixe les règles concernant: L'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature; Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat ...», et confère le caractère de loi organique « à celles qui ont pour objet de régir les différentes institutions, structures et systèmes prévus ou qualifiés comme tels par la Constitution... »</p> | <p>Le qualificatif «organique» confère à une loi une valeur supérieure aux lois ordinaires. Une loi organique a valeur quasi constitutionnelle. Elle est soumise à un contrôle obligatoire de conformité à la Constitution. Le délai de son dépôt pour examen est plus long, son adoption est soumise à une majorité plus contraignante. Dans ces conditions, eu égard à la hiérarchie des normes nationales, il est tout indiqué de qualifier « d'organique » la loi relative aux lois de finances d'autant que le domaine des Finances publiques correspond à la notion de système (ensemble de codes, de règles ou de concepts propres à une discipline déterminée).</p> | <p>Proposition : Modification de l'article 71(32eme alinéa) de la Constitution comme suit : « ... Sont des lois organiques celles qui ont pour objet de régir les différentes Institutions, structures et Systèmes prévus ou qualifiés comme tels par la Constitution et notamment la loi relative aux lois de finances ... »</p> |

| PROBLEMATIQUE | TEXTES DE REFERENCE | ARGUMENTAIRE | PROPOSITIONS DU COMITE |
|--|--|---|---|
| <p>Deuxième interrogation</p> <p>Les règles et modalités de règlement des Comptes de la Nation doivent-elles être édictées par une loi de finances ?</p> | <p>- Article 81 de la Constitution, 1er alinéa : « L'Assemblée Nationale règle les comptes de la Nation selon les modalités prévues par la Loi de Finances... ».</p> <p>- Article 37 de la loi 59-249 du 31 décembre 1959 organisant les finances publiques en Côte d'Ivoire: «La loi de règlement de chaque budget constate le montant définitif des encaissements de recettes et des règlements de dépenses se rapportant à chaque exercice, annule les crédits sans emplois et autorise le transfert du résultat de l'exercice. L'assemblée en est saisie au cours de la première session ordinaire qui suit la clôture de l'exercice. La loi de règlement est accompagnée :</p> <p>a/ d'un procès verbal établissant la concordance des comptes annuels du Trésorier payeur et des autres comptables et du compte définitif de l'ordonnateur ;</p> <p>b/ d' annexes explicatives établissant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - avec indication d'origine , les différences entre d'une part, les prévisions de recettes et les recouvrements effectués d'autre part, entre les crédits votés ou ouverts et les paiements effectués ; - la situation des comptes hors budget ; - en ce qui concerne les dépenses d'investissement et d'équipement, la situation d'exécution des opérations. | <p>L'utilisation du terme « Loi de Finances » à l'article 81 de la Constitution donne la possibilité à l'Assemblée Nationale de modifier, chaque année à travers la loi de finances, les règles et les procédures concernant l'établissement des comptes de la Nation. Ce qui n'est pas souhaitable. Les dites règles et procédures doivent relever d'une loi relative aux lois de finances qui en assurent la pérennité.</p> <p>Il s'agit de deux textes de portées différentes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La loi de finances est l'expression chiffrée du Budget de l'Etat pour une année donnée. Elle peut prendre trois formes : loi de finances initiales d'abord, lois de finances rectificatives ensuite, et loi de règlement en clôture d'exercice. - La loi relative aux lois de finances est une loi qui codifie l'ensemble des principes, règles et modalités pratiques, applicables à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances. C'est donc une loi organique. <p>De plus, il est impératif d'asseoir les démocraties sur des règles qui transcendent les courants politiques afin d'instaurer une véritable discipline budgétaire dans un souci de transparence.</p> | <p>Proposition : La dénomination « loi relative aux lois de finances » doit être retenue emportant modification de l'article 81 de la constitution comme suit :</p> <p>« L'Assemblée Nationale règle les comptes de la Nation selon les modalités prévues par la loi organique relative aux Lois de Finances ».</p> |

2. DEFINITION ET ROLE DE LA LOI DE REGLEMENT, DE LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE ET DU RAPPORT DU JUGE DES COMPTES

L'ordonnance de 1959 qui fait office de loi organique ne définit pas suffisamment ces notions. En attendant qu'une nouvelle loi en la matière soit adoptée, les propositions ci-dessous donnent les définitions retenues.

| PROBLEMATIQUE | TEXTES DE REFERENCE | ARGUMENTAIRE | PROPOSITIONS DU COMITE |
|-------------------------------------|---|---|---|
| <p>2.1. Loi de Règlement</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Article 37 de la loi 59-249 du 31 décembre 1959 organisant les finances publiques en Côte d'Ivoire précité. - Directive n°05/97 de l'UEMOA : - L'article 4 précise : « Ont le caractère de loi de finances:... La loi de règlement... La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives ». - L'article 36 nouveau dispose: « Le projet annuel de loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année, le cas échéant, il ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avances et approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure. Il établit le compte de résultat de l'annéeLe projet annuel de loi de règlement affecte la reprise des excédents ou des déficits à la prochaine loi de finances ». - L'article 74 prévoit : : «Le contrôle parlementaire a posteriori s'exerce lors de l'examen et du vote du projet de loi de règlement... » | <p>En attendant qu'une loi organique soit adoptée dans laquelle les définitions seront déterminées, on retient les définitions suivantes contenues dans les textes relatifs aux Finances publiques.</p> | <p>La loi de règlement est une catégorie de loi de finances qui doit remplir les fonctions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - constater le résultat de l'année, - approuver les différences entre les résultats et les prévisions..., - ratifier, le cas échéant, les ouvertures de crédits par décrets d'avances, - approuver les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure, - affecter la reprise des excédents et des déficits aux prochaines lois de finances, - informer sur l'exécution du budget de l'Etat |

| PROBLEMATIQUE | TEXTES DE REFERENCE | ARGUMENTAIRE | PROPOSITIONS DU COMITE |
|---|--|--|--|
| <p>2.2. Déclaration générale de conformité</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Article 37 de la loi 59-249 du 31 décembre 1959 organisant les finances publiques en Côte d'Ivoire précité. - Loi n°94-440 du 16 août 1994 sur la Cour Suprême en son titre IV sur la Chambre des Comptes - Directive n°05/97 de l'UEMOA : - l'article 37 précise : « Le projet de loi de règlement est accompagnéd'un rapport...et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité du Ministre chargé des Finances ». - Directive n° 6/97 de l'UEMOA - l'article 88 précise : «....Au vu des comptes de gestion des comptables principaux du Trésor, du Compte Général de l'Administration des Finances et de la comptabilité administrative du Ministre chargé des Finances, ordonnateur unique, le Juge des Comptes rend une déclaration générale de conformité ». | <p>L'examen des articles ci-contre a conduit le comité à retenir les définitions usuelles contenues dans les textes relatifs aux finances publiques pour définir la déclaration générale de conformité, préciser les modalités de son établissement et le contrôle qu'elle doit effectuer.</p> | <p>La déclaration générale de conformité est un document annuel établi par la Cour des Comptes dont le rôle est de certifier que la centralisation des écritures comptables apparaissant sur les comptes de gestion (sur chiffres) des comptables principaux, concorde avec le Compte Général de l'Administration des Finances et avec la comptabilité administrative d'engagement et d'ordonnement de l'ordonnateur principal, le Ministre chargé des Finances.</p> |

| PROBLEMATIQUE | TEXTES DE REFERENCE | ARGUMENTAIRE | PROPOSITIONS DU COMITE |
|---|--|---|--|
| <p>2.3. Rapport du Juge des Comptes sur l'exécution des lois de finances</p> | <p>-Directive n°05/97 de l'UEMOA :</p> <p>- l'article 37 précise : « Le projet de loi de règlement est accompagné : d'un rapport du Juge des Comptes ».</p> <p>- l'article 44 dispose : « Le projet de loi de règlement est déposé et distribué au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget. Le rapport sur l'exécution des lois de finances prévu à l'article 37 ci-dessus, est remis au Parlement sitôt son établissement définitif par la juridiction des comptes ».</p> <p>- Article 37 de la loi 59-249 du 31 décembre 1959 organisant les finances publiques en Côte d'Ivoire précité.</p> <p>- Loi n°94-440 du 16 août 1994 sur la Cour Suprême en son titre IV sur la Chambre des Comptes</p> | <p>L'examen des articles ci-contre a conduit le comité à retenir les définitions usuelles contenues dans les textes relatifs aux lois de finances pour définir le rapport du Juge des Comptes sur l'exécution des lois de finances et son rôle d'information du Parlement et du Gouvernement.</p> <p>Le rapport du Juge des Comptes est un document critique par excellence qui fait ressortir les différences entre les autorisations données par l'Assemblée Nationale et les réalisations du Gouvernement.</p> <p>Ce rapport suggère les améliorations nécessaires à une bonne gouvernance et transparence dans la gestion des finances publiques. Il a donc pour objet de souligner les efforts réalisés en matière de gestion des finances publiques et peut dénoncer les dérives éventuelles.</p> | <p>PROPOSITION</p> <p>Le rapport du Juge des comptes est un document d'information relatif à l'exécution des lois de finances. Il apprécie la légalité, la régularité et même l'opportunité en matière de gestion des finances publiques. Il est destiné aux parlementaires. Il doit accompagner le projet de loi de règlement.</p> |

3. MODALITES DE DETERMINATION DES RESULTATS

| PROBLEMATIQUE | TEXTES DE REFERENCE | ARGUMENTAIRE | PROPOSITIONS DU COMITE |
|--|---|---|---|
| <p><u>3.1. Date de la clôture budgétaire :</u></p> <p><u>3.1.1. Durée de la gestion budgétaire</u></p> | <ul style="list-style-type: none"> - Directive n°05/97 de l'UEMOA - l'article 4, dernier alinéa, prévoit « ... La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives ». - Directive n° 6/97 de l'UEMOA : - Le premier alinéa de chacun des articles 88, 94 et 95 rappelle le principe d'annualité budgétaire. | <p>Le système de la gestion qui fait coïncider la durée de l'exercice budgétaire avec l'année civile permet de clôturer plus facilement les opérations budgétaires. Il consiste à rattacher au budget d'un exercice donné toutes les opérations qui ont été effectivement dénouées, c'est-à-dire les encaissements concernant les recettes et les prises en charge par le comptable assignataire concernant les dépenses. Ce n'est pas le cas du système de l'exercice qui veut qu'une opération soit toujours rattachée à son année de budgétisation même si la prise en charge par le comptable assignataire, c'est-à-dire la fin du processus budgétaire, n'a lieu que des années plus tard.</p> | <p>PROPOSITION</p> <p>Le système retenu pour la comptabiliser des opérations budgétaires est celui de la gestion prolongée d'une période complémentaire.</p> |
| <p>- Article 37 de la loi 59-249 du 31 décembre 1959 organisant les finances publiques en Côte d'Ivoire précité.</p> | | <p>Le système de la gestion procède d'une technique visant à ce que les résultats tiennent compte de toutes les opérations effectivement dénouées à la fin de l'exercice budgétaire. Pour cela, un délai complémentaire de régularisation des écritures est indispensable en début de la gestion suivante afin de faire coïncider la gestion budgétaire et la gestion comptable.</p> | |

| PROBLEMATIQUE | TEXTES DE REFERENCE | ARGUMENTAIRE | PROPOSITIONS DU COMITE |
|---|---|--|--|
| <p>3.1.2. Période complémentaire</p> <ul style="list-style-type: none"> Durée de la période complémentaire Opérations autorisées pendant la période complémentaire | <p>- Directive n° 05/98 de l'UEMOA portant plan comptable de l'Etat :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'article 8 stipule : «Le système comptable ... est celui de la gestion prolongée d'une période complémentaire de deux (2) mois <p>- Décret 98-716 du 16 décembre 1998 relatif au SIGFIP</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'article 49, 1er alinéa dispose : « La période d'exécution du budget de l'Etat est l'année civile à laquelle s'applique une période complémentaire dont la durée est fixée par arrêté du Ministre chargé des Finances ... ». <p>- Directive n° 5/97 de l'UEMOA :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'article 46 précise : «Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public. Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptables assignataires ; elles doivent être payées sur les crédits de ladite année, quelle que soit la date de la créance. Un décret pris sur le rapport du Ministre chargé des finances fixe les modalités d'application des principes qui précèdent et les conditions dans lesquelles des exceptions peuvent y être apportées, notamment en ce qui concerne les opérations de régularisation ». <p>Directive n° 6/97 de l'UEMOA :</p> <p>Les articles 94 et 95 donnent le détail de toutes les opérations incombant aux comptables dans le cadre de l'exécution budgétaire.</p> | <p>Le principe d'annualité budgétaire connaît un assouplissement au travers d'une période complémentaire. Le décret de 1998, en son article 49, laisse toute latitude au Ministre chargé des finances pour en fixer la durée. Cependant, afin d'éviter les risques de confusion des opérations d'une année sur l'autre, il est important que cette période ne soit pas trop longue.</p> <p>A la lecture de l'article 46 ci-contre, il ressort qu'un décret pris sur le rapport du Ministre chargé des finances fixe les modalités de prise en compte annuelle des recettes et des dépenses auxquelles peuvent être liées des exceptions, notamment les opérations de régularisation. S'agissant d'un aménagement dérogatoire au principe d'annualité, le Comité a estimé qu'il est nécessaire de préciser la nature des opérations à autoriser durant la période complémentaire et de distinguer respectivement celles qui concernent l'ordonnateur et celles qui concernent le comptable.</p> | <p>Le Comité recommande que la durée de la période complémentaire soit de deux (2) mois. Dans l'intervalle, une Instruction du Ministre de l'Economie et des Finances relative à la clôture budgétaire devra inclure également à la fois la période de clôture des opérations de l'Ordonnateur et celle des écritures comptables.</p> <p>La période complémentaire permet :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1° Au niveau de l'ordonnateur <ul style="list-style-type: none"> - de valider les mandats en instance de régularisation, - de répondre aux rejets du comptable (en distinguant le traitement réservé aux dépenses de la classe 6 de celui réservé aux dépenses de la classe 2). 2° Au niveau du comptable <ul style="list-style-type: none"> - d'effectuer la prise en charge des mandats reçus des ordonnateurs dans les délais impartis, - de corriger les écritures erronées, - d'apurer le solde des comptes d'imputation provisoire. - de traiter les recettes d'ordre pour crédits inemployés sur délégations de crédits. |

| PROBLEMATIQUE | TEXTES DE REFERENCE | ARGUMENTAIRE | PROPOSITIONS DU COMITE |
|--|--|---|---|
| <p>3.2. Détermination des résultats</p> <p>3.2.1. Périmètre des opérations concourant à la détermination du résultat de l'exécution budgétaire</p> <p>3 . 2 . 2 . Transport ou affectation du résultat budgétaire</p> | <p>- Directive n°05/97 de l'UEMOA :</p> <p>- le premier alinéa de l'article 36 nouveau dispose : « Le projet de loi (le règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses... il ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avances et approuve les dépassements de crédits... Il établit le compte de résultat de l'année... ».</p> <p>- l'article 12 prévoit : les conditions et les modalités d'ouverture de crédits par décrets d'avances.</p> <p>- l'article 46 précise : « Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public. Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptables assignataires ; elles doivent être payées sur les crédits de ladite année, quelle que soit la date de la créance ».</p> <p>- Directive n°5/97 de l'UEMOA :</p> <p>- l'article 36 nouveau (dernier alinéa) prévoit : « ... le projet annuel de loi de règlement affecte la reprise des excédents ou des déficits à la prochaine loi de finances ».</p> <p>- Article 37 de la loi 59-249 du 31 décembre 1959 organisant les finances publiques en Côte d'Ivoire précité.</p> | <p>Les textes sont précis en la matière. Les dépenses sont prises en compte dans la détermination des résultats budgétaires sur la base des ordonnances ou mandats visés par le comptable assignataire. L'article 36 nouveau précise que les opérations entrant dans la détermination du résultat sont de deux types :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les opérations prévues au budget de l'Etat ; - Les opérations particulières non prévues par la loi de finances initiale. <p>Aux termes de l'article 36 nouveau, le résultat budgétaire de l'année doit désormais avoir un traitement budgétaire au lieu de faire l'objet d'une simple écriture comptable.</p> <p>En fonction des circonstances du moment, c'est au Ministre chargé des finances que revient la décision finale concernant l'apurement du déficit ou l'affectation de l'excédent. Cependant, le comité a fait des propositions de traitement des résultats budgétaires présentées ci-contre.</p> | <p>En référence aux articles 12 et 36 nouveau, il ressort que les ouvertures de crédits par décrets d'avance résultant de force majeure sont ratifiées par la loi de règlement lorsque cette ratification n'a pas été faite par une loi de finances rectificative. Ainsi, la détermination des résultats dans la loi de règlement prend en compte ces ouvertures et dépassements de crédits.</p> <p>Le projet de loi organique relatif aux lois de finances doit édicter le principe de l'affectation des résultats budgétaires aux prochaines lois de finances. L'apurement du déficit est constaté par l'inscription d'une ligne de crédit au budget. Trois traitements peuvent être réservés au résultat excédentaire : apurement des déficits antérieurs, mise en réserve, inscription sur une ligne de cette budgétaire ou une combinaison des ces trois propositions.</p> |

| 4 DOCUMENTS RELATIFS A LA LOI DE REGLEMENT | | | |
|---|--|---|---|
| PROBLEMATIQUE | TEXTES DE REFERENCE | ARGUMENTAIRE | PROPOSITIONS DU COMITE |
| 4.1. Délais de production de documents et données nécessaires à la confection du projet de loi de règlement | <p>- Article 81 de la Constitution, 2ème alinéa : « Le projet de loi de règlement doit être déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale un an au plus tard après l'exécution du budget ».</p> <p>- Article 37 de la loi 59-249 du 31 décembre 1959 organisant les finances publiques en Côte d'Ivoire précité.</p> | <p>Les résultats définitifs des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses pris en charge par le comptable public sont consignés dans la balance générale des comptes élaborés par le Trésor. Actuellement ce document est produit entre avril et juin de l'année suivant celle de la gestion concernée. Toutefois, son exploitation dans le cadre de la loi de règlement nécessite des retraitements. Ce qui ne sera plus nécessaire avec l'avènement d'ASTER.</p> | <p>Sur la base du système ASTER, les délais seront plus courts.</p> |
| Données relatives aux dépenses | | <p>Dans la balance actuelle, le compte 90 enregistre globalement toutes les dépenses.</p> | <p>Des dispositions doivent être prises pour créer des sous comptes du compte 90 par catégorie de dépenses ou toutes solutions alternatives répondant au même objet</p> |
| Données relatives aux recettes | | <p>Les recettes seront gérées dans ASTER selon la nouvelle nomenclature budgétaire les concernant. Ceci évitera les retraitements et devrait améliorer les conditions d'imputation définitive en réduisant l'utilisation des comptes d'imputation provisoire. Toutefois, le montant des enrôlements ne pourra être pris en compte en comptabilité générale, les régies financières n'accompagnant pas leurs états des rôles émis. C'est pourtant un élément indispensable pour évaluer la performance des régies financières en termes de taux de recouvrement.</p> | <p>Le Comité propose :</p> <ul style="list-style-type: none"> - qu'en matière de recettes, il convient de pallier l'absence ou le retard dans la transmission des rôles à la Recette Générale des Finances ; - qu'en matière de dégrèvements d'impôts enrôlés, tous les dégrèvements fassent l'objet d'une émission de rôle conformément à la législation fiscale. <p>Toutefois, il est un principe acquis que les receveurs principaux des Impôts et des Douanes doivent rendre un compte de gestion qui donnera le montant des émissions.</p> |

| PROBLEMATIQUE | TEXTES DE REFERENCE | ARGUMENTAIRE | PROPOSITIONS DU COMITE |
|---|--|---|--|
| <p>4.2. Document accompagnant le projet de loi de règlement</p> <p>Les documents qui doivent accompagner le projet de loi de règlement sont édictés par les dispositions de l'article 37 ci-contre, en outre, l'article 88 donne la composition du Compte général de l'Administration des Finances (CGAF). En fonction de ces éléments, quelle précision peut être apportée aux dispositions de l'article 37 en se basant, en partie, sur les informations données par le CGAF ?</p> | <p>- Directive n°5/97 de l'UEMOA : - L'article 37 stipule : « Le projet de loi de règlement est accompagné d'annexes explicatives faisant connaître notamment l'origine des dépassements de crédits et la nature des pertes et profits ; d'un rapport du Juge des comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes, individuels des comptables et la comptabilité du Ministre chargé des finances ».</p> <p>- Directive n° 06/97 de l'UEMOA : - l'article 88 précise : « Les comptes de l'Etat sont dressés chaque année par le Ministre chargé des Finances. Le compte général de l'Administration des Finances comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> * la balance générale des comptes ; * le développement des recettes budgétaires ; * le développement des dépenses budgétaire ; * le développement des opérations constatées aux comptes spéciaux du Trésor ; * le développement des comptes de résultats. <p>Le compte général de l'Administration des Finances est produit au Juge des comptes à l'appui du projet de loi de règlement qui lui est communiqué annuellement. Au vu des comptes de gestion des comptes principaux du Trésor, dit compte général de l'Administration des Finances et de la comptabilité administrative du Ministre chargé des Finances, ordonnateur unique, le Juge des comptes rend une déclaration générale de conformité ».</p> <p>- Article 37 de la loi 59-249 du 31 décembre 1959 organisant les finances publiques en Côte d'Ivoire précité.</p> | <p>Dans un souci de meilleure information du Juge des Comptes et de parlementaires, le comité a reconnu la nécessité d'identifier les documents dont il est fait mention à l'article 37 ci-contre.</p> <p>Les dispositions combinées des articles 37 de la Directive n° 05/97 de l'UEMOA et 88 de la Directive n° 06/97. de l'UEMOA ont permis de donner avec précision la nature et le contenu des documents devant accompagner le projet de loi de règlement.</p> | <p>Les documents devant accompagner le projet de loi de règlement sont :</p> <p>Pour l'Assemblée Nationale :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un rapport de présentation du projet de loi de règlement..., - un rapport économique et financier de fin de gestion ..., - un rapport du Juge des comptes et la déclaration générale de conformité ..., <p>Pour le Juge des Comptes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le rapport de présentation du projet de loi de règlement..., - le rapport économique et financier de fin de gestion ..., - le tableau par ministère de l'exécution du budget des EPN ou organismes sous tutelle... ; - le compte Général de l'Administration ; - un état d'évaluation du coût global des exonérations fiscales. <p>Si cette décision est adoptée, il conviendra de procéder aux modifications des textes qui en traitent.</p> |

| PROBLEMATIQUE | TEXTES DE REFERENCE | ARGUMENTAIRE | PROPOSITIONS DU COMITE |
|--|--|--|--|
| <p>4.3. Délais de production des documents devant accompagner le projet de loi de règlement</p> | <p>- Article 81 de la Constitution, 2eme alinéa : «Le projet de loi de règlement doit être déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale un an au plus tard après l'exécution du budget ».</p> <p>- Directive n° 05/97 de l'UEMOA :</p> <p>- l'article 44 prévoit : « Le projet de loi de règlement est déposé et distribué au plus tard à la fin de l'année qui suit l'exécution du budget. Le rapport sur l'exécution des lois de finances prévu à l'article 37 ci-dessus est remis au Parlement sitôt son établissement définitif par la juridiction des comptes. Le Parlement devra débattre dudit projet, en vue de son adoption, au cours de la première session qui suivra son dépôt et sa distribution. Les projets de lois de finances initiales à venir ne pourraient être soumis au Parlement tant que le projet de loi de règlement en cause n'aura pas été déposé ».</p> <p>- Directive n° 06/97 de l'UEMOA :</p> <p>- l'article 88 en ses 3ème et 4ème alinéas précise : «Le compte général de l'administration des Finances est produit au Juge des comptes à l'appui du projet de loi de règlement qui lui est communiqué annuellement. Au vu des comptes de gestion des comptes principaux du Trésor, du compte général de l'administration des Finances et de la comptabilité administrative du Ministre chargé des Finances ordonnateur unique, le juge des comptes rend une déclaration générale de conformité ».</p> | <p>Pour respecter les délais imposés par les textes, il est impératif d'organiser un calendrier qui devra s'imposer aux structures concernées par l'élaboration du projet de loi de règlement. Le calendrier proposé doit intégrer le délai de production des documents ci-après :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) établi par la Direction Générale du Trésor et de la comptabilité publique ; • Le projet de loi de règlement et ses annexes, notamment le compte administratif, élaborés par la Direction Générale du Budget et des Finances, sur la base de la balance générale, composante du CGAF ; • La déclaration générale de conformité et le rapport sur l'exécution des lois de finances à partir du CGAF et du projet de loi de règlement. | <p>Le comité propose que les documents devant accompagner le projet de loi de règlement soient produits suivant les délais ci-après:</p> <p>Le Compte Général de l'Administration des Finances, aux fins d'élaboration du projet de loi de règlement, est produit au plus tard fin mai de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.</p> <p>Le projet de Loi de règlement et ses annexes sont transmis à la Chambre des Comptes au plus tard fin juillet de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.</p> <p>Le projet de loi de règlement, y compris les documents l'accompagnant est déposé et distribué au Parlement au plus tard fin octobre de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.</p> <p>Si les propositions du comité en la matière sont adoptées par les autorités décisionnaires, il conviendra que les délais précités soient fixés par voie réglementaire.</p> |

5. AMELIORATION DU CONTENU DE LA LOI DE REGLEMENT

5.1. Etude du processus actuel d'élaboration du projet de loi de règlement

Depuis 1999, les résultats budgétaires sont déterminés avec difficultés car la balance établie selon l'ancienne nomenclature ne fournit pas assez de détails. Cette situation oblige à des retraitements complémentaires des données et à des agrégations entre les états produits par la balance et ceux provenant des postes comptables. Les travaux de mise en concordance des chiffres de diverses sources, ont été passés en revue pour les grands postes de recettes et de dépenses à travers les points suivants :

- Méthode de détermination des résultats budgétaires ;
- Affectation des résultats ;
- Comptes spéciaux du Trésor.

| PROBLEMATIQUE | TEXTES DE REFERENCE | ARGUMENTAIRE | PROPOSITIONS DU COMITE |
|---|--|--|--|
| <p>5.1.1. Méthode de détermination des résultats budgétaires :</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Directive n° 05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances - Décret 98-716 du 16 décembre 1998, relatif à la réforme du circuit des dépenses et à la mise en œuvre du SIGFIP - Article 37 de la loi 59-249 du 31 décembre 1959 organisant les finances publiques en Côte d'Ivoire précité. - Décret n° 67-575 du 15 décembre 1967 | <p>Dans le cadre du processus actuel d'élaboration de la loi de règlement, la détermination des montants définitifs (les encaissements de recettes et des mandats pris en charge par le comptable assignataire s'effectue au moyen d'opérations de retraitement des données de la balance. Ces travaux consistent en des recoupements d'informations provenant tant de la comptabilité de l'ordonnateur (état SIGFIP) que de la comptabilité auxiliaire du comptable (états produits par les postes comptables).</p> | <p>Se référant aux informations reçues sur ASTER et le SIGFIP, le Comité a retenu que la mise en œuvre de ASTER et la totale déconcentration du SIGFIP, devront régler dans une large mesure les difficultés d'élaboration de la loi de règlement. Cependant, le Comité note que subsistent les problèmes relatifs à l'enregistrement dans SIGFIP de la totalité des dépenses et celui, plus crucial et plus sensible des avances non régularisées</p> |
| <p>5.1.2. Affectation des résultats</p> <p>Ne font-ils pas double emploi avec certains éléments retenus dans le projet de loi de règlement ?</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Directive n° 5/97 de l'UEMOA, article 24 : « Les Comptes spéciaux du Trésor ne peuvent être ouverts que par une loi de finances. Ils ne comprennent que les catégories suivantes : <ol style="list-style-type: none"> 1. Comptes d'affectation spéciale ; 2. Comptes de commerce ; 3. Comptes de règlement avec les gouvernements ou autres organismes étrangers ; 4. Comptes d'opérations monétaires ; 5. Comptes de prêts ; 6. Comptes d'avances ; 7. Comptes de garanties et d'avaux ». | <p>Conformément au décret ci-contre, les résultats définitaires des comptes hors budget du Trésor dont les opérations sont assimilables à la catégorie des dépenses imprévues, sont intégrés aux résultats définitifs de la gestion. Il s'agit, par exemple, du compte 113 06 «paiement avances divers ministères» alors que les avances non régularisées sont déjà prises en compte dans la détermination du montant des dépenses de l'Etat contenues dans le projet de loi de règlement.</p> | <p>Pour éviter le risque de double comptabilisation, deux alternatives peuvent être envisagées :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Procéder à l'apurement des comptes hors budget du Trésor, 2. Procéder à leur reclassement dans les Comptes Spéciaux du Trésor qui figurent au Budget Général. |
| <p>5.1.3. Comptes Spéciaux du Trésor :</p> <p>Comment fonctionnent-ils ?</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Directive n° 5/97 de l'UEMOA - Article 24 précité : Voir ci-dessus | <p>Chaque année des Comptes Spéciaux sont ouverts par la Loi de finances alors que leur exécution n'est retracée nulle part dans la balance du trésor.</p> | <p>Le comité propose que l'exécution de la loi de finances soit entièrement retracée dans la balance du Trésor y compris celles des opérations des Comptes Spéciaux.</p> |

5.2. Nouvelle présentation du projet de loi de règlement

La Directive n° 5/97 de l'UEMOA dans ses articles 32 «Le projet de loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes : 1. Dans la première partie, il autorise Dans la seconde partie, le projet de loi de finances de l'année fixe » et 35 : «Les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que les lois de finances de l'année. Elles soumettent ... » ne traite que du contenu et de la structure de la loi de finances de l'année et des lois de finances rectificatives. Aucun texte ne prévoit la structure de la Loi de règlement, seule la logique veut que le Parlement se prononce sur un document se présentant dans la même forme que la loi sur laquelle s'est fondée son autorisation. La loi de finances présente les dépenses par destination et les recettes par nature alors que la loi de règlement retrace, par nature, tant les dépenses que les recettes. Les différents tableaux qui accompagnent actuellement le projet de loi de règlement, à l'exception des tableaux de résultats, devront être intégrés au rapport de présentation et non plus à la loi proprement dite. Mais, pour mieux rendre compte de l'exécution du budget et donner un sens aux justificatifs des écarts, les présentations suivantes ont été retenues :

| PROBLEMATIQUE | TEXTES DE REFERENCE | ARGUMENTAIRE | PROPOSITIONS DU COMITE |
|--|---------------------|---|--|
| 5.2.1. Présentation du TITRE 0 Recettes de l'Etat | | L'exécution des recettes est reprise par nature. | Cette présentation correspond à la spécialisation législative et rend mieux compte des efforts de recouvrement. Elle est maintenue. |
| 5.2.2. Présentation du TITRE I Charge de la dette publique | | Les réalisations sont données par destination c'est-à-dire par organismes prêteurs. | Cette présentation est maintenue Elle facilite le suivi du remboursement de la dette publique par prêteur |
| 5.2.3. Présentation du TITRE II Dépenses ordinaires dont : Dépenses de personnel | | Elles sont présentées par nature (salaires, émoluments et autres éléments). Cette présentation paraît la meilleure car elle permet un suivi régulier par composante de la masse salariale qui ne doit pas excéder un certain seuil conformément aux critères de convergence de l'UEMOA | Cette présentation est maintenue. La présentation par Ministère ne revêt pas un grand intérêt. Le système actuel de gestion des dépenses de l'Etat peut mettre à la disposition du parlement tout détail qu'il jugerait utile. |
| Autres dépenses de fonctionnement | | La présentation actuelle par nature a l'avantage de montrer au Parlement le niveau d'exécution du budget suivant les moyens mis en place. La nouvelle nomenclature budgétaire permet une présentation par secteurs d'activité qui donne toute information notamment concernant les secteurs prioritaires. | En plus de la présentation actuelle, le comité propose de l'accompagner de l'exécution des dépenses par secteur d'activité. Cette mesure pourrait être instaurée à compter du projet de loi de règlement 2003. |
| 5.2.4. Présentation du TITRE III Dépenses d'investissement | | Elles sont actuellement présentées par nature sans distinction par projets et par source de financements confondus. Il est important que le parlement connaisse la nature de mobilisation des fonds et le niveau de réalisation des projets. | Instauration à compter de la Loi de règlement 2002 d'une Présentation par projets à l'instar de la Loi de Finances en distinguant les différentes sources de financement. |
| 5.2.5. Présentation du TITRE IV Comptes spéciaux du trésor | | Le comité a retenu un développement de la situation actuelle. | Le comité propose une présentation par compte spécial. |

