

Sommaire

P. 03	DÉLIBÉRÉ
P. 05	INTRODUCTION
P. 07	CHAPITRE I : PRÉSENTATION ET EXÉCUTION DU BUDGET DE L'EXERCICE 2003
P. 10	CHAPITRE II : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS
P. 24	CONCLUSION GÉNÉRALE
P. 25	DÉCLARATION GÉNÉRALE DE CONFORMITÉ
P. 29	ANNEXES

DÉLIBÉRÉ

Le présent rapport de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême a été établi dans le cadre de la mission que lui assigne l'article 71 de la Directive n°05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances au terme duquel « la juridiction des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ».

C'est donc conformément aux dispositions combinées des articles 91,154 et 171 de la loi N°94-440 du 16 août 1994 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour Suprême, telle que modifiée et complétée par la loi n°97-243 du 25 avril 1997 que la Chambre des Comptes délibérant en Chambre du Conseil, a adopté le présent rapport sur l'exécution de la loi de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2003 et la déclaration générale de conformité sur les comptes de l'an 2003.

ont siégé :

- Monsieur **BOGUI Ziriyo**, Vice-Président de la Cour Suprême, Président de la Chambre des Comptes, Président de séance, Rapporteur ;
- Monsieur **KONE Moussa**, Conseiller ;
- Monsieur **N'GUESSAN Djaha**, Conseiller ;
- Madame **GUIRAUD Béatrice**, Conseiller ;
- Monsieur **DIAÏ Gahon Jean Hilaire**, Conseiller ;
- Monsieur **KOUKOUNGON Joachim**, Conseiller ;
- Monsieur **BOUADOU Eba Julien**, Conseiller.

Etaient présents et ont participé au débat : Madame **ENOH Bernadette**, Avocat Général et Monsieur **DOUE Omer**, Avocat Général, représentant Madame le Procureur Général près la Cour Suprême.

Maître **SORO Lucien**, Secrétaire de la Chambre des Comptes, assurait le rôle de Secrétaire de la Chambre du Conseil.

Fait à la Cour, le 30 octobre 2008.

INTRODUCTION

Chaque année en vertu des dispositions combinées de l'article 37 de la loi organique n°59-249 du 31 décembre 1959 relative aux lois de finances et de l'article 44 de la Directive n° 05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997, telle qu'amendée par la Directive n°2/99/CM/UEMOA du 21 décembre 1999 relative aux lois de finances, l'Assemblée Nationale est tenue de voter une loi de règlement relative à l'exécution du budget de l'Etat.

Le vote de la loi de règlement permet ainsi au Parlement d'exercer son contrôle sur l'Exécutif relativement à l'autorisation à lui donnée d'exécuter le budget de l'État.

Le Ministre de l'Economie et des Finances, en sa qualité d'ordonnateur principal du budget de l'Etat, prépare le projet de loi de règlement accompagné d'un rapport de présentation, d'annexes explicatives faisant connaître l'origine des dépassements de crédits et la nature des pertes et profits, ainsi que du compte général de l'Administration des finances.

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 cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national.

Il établit le compte de résultat de l'année, qui comprend :

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

La loi de règlement propose la reprise des excédents ou des déficits à la prochaine loi de finances.

En application des dispositions des articles 154 et 171 de la loi n° 94-440 du 16 août 1994 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour Suprême, telle que modifiée et complétée par la loi n° 97-243 du 25 avril 1997 ainsi que des dispositions des articles 37, 44 et 71 de la Directive n° 05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997, telle que modifiée par la Directive n°2/99/CM/UEMOA du 21 décembre 1999 relatives aux lois de finances, la Chambre des Comptes établit un rapport sur l'exécution de la loi de finances et une déclaration générale de conformité entre les comptes des comptables principaux et ceux des administrations financières, qui, accompagnés des documents établis à cet effet par les services financiers compétents sont déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

Les dispositions combinées de l'alinéa 2 de l'article 81 de la loi n°2000-513 du 1^{er} août 2000 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire et de l'article 44 de la directive de l'UEMOA stipulent que 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 de l'UEMOA précise, en outre, que 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 sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

Se référant au délai ci-dessus, la Cour note que c'est avec beaucoup de retard que le projet de loi de règlement 2003 et les différents documents y afférents, relatifs à l'exécution du budget 2003, ont été transmis par le Ministre de l'Economie et des Finances par sa correspondance n°3281/MDPMEF/DGBF/DPSB-2 du 12 octobre 2006.

Il convient de noter, en outre, que les investigations menées par la Cour en vue de la rédaction du rapport sur l'exécution de la loi de finances 2003 n'ont pas été aisées.

Ces difficultés ont été, néanmoins, amoindries du fait que la plupart des documents réclamés par la Haute Juridiction Financière pour l'élaboration de son rapport lui ont été produits.

Il s'agit, notamment, des documents suivants :

- 1 la loi de finances 2003,
- 1 le rapport de présentation de la loi de finances 2003,
- 1 le rapport économique et financier de la loi de finances 2003,
- 1 le catalogue des mesures nouvelles de la loi de finances 2003,
- 1 les opérations et dotations transférables aux collectivités territoriales au titre du budget de l'année 2003,
- 1 les annexes 1 à 4 de la loi de finances 2003 présentant les commentaires généraux par section, le budget des représentations de la Côte d'Ivoire à l'étranger et la partie comptable du budget de l'État,
- 1 le collectif budgétaire 2003,
- 1 les états des restes à payer extracomptables de la Paierie Générale du Trésor (PGT) et de l'Agence Comptable de la Dette Publique,
- 1 le rapport annuel 2003 de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO),
- 1 les statistiques de la Direction de la conjoncture et de la prévision économique à fin décembre 2003,
- 1 le rapport de présentation du projet de loi de règlement 2003,
- 1 le projet de loi de règlement du budget 2003,
- 1 le compte général de l'Administration des Finances (CGAF) 2003.

Par lettre n°010/CS-CCP-SM du 25 février 2008, le Vice-Président de la Cour Suprême, Président de la Chambre des Comptes a transmis, à Monsieur le Ministre de l'Economie et des Finances, le rapport provisoire sur l'exécution de la loi de finances 2003 dans le cadre de la procédure contradictoire qui s'impose en l'espèce.

Dans cette lettre de transmission, le Président de la Haute Juridiction Financière demandait, notamment, des informations complémentaires sur les données suivantes :

- 1le projet de loi de règlement 2003,
- 1le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) 2003,
- 1la loi des finances 2003,
- 1le projet de collectif budgétaire 2003.

Par correspondance n°2252/MEF/DGBF-02 du 07 mai 2008, le Ministre de l'Economie et des Finances a bien voulu répondre aux observations de la Juridiction Financière.

Après avoir pris en compte certaines réponses de Monsieur le Ministre de l'Economie et des Finances, la Cour, délibérant en Chambre du Conseil, a :

- 1adopté d'une part, le rapport définitif sur l'exécution de la loi de finances 2003 et,
- 1établi d'autre part, la déclaration générale de conformité sur les comptes de l'année 2003.

Le présent rapport définitif, accompagné de la déclaration générale de conformité, s'articule autour des points ci-dessous :

- 1CHAPITRE I : La Présentation et l'Exécution du Budget de l'Exercice 2003.
- 1CHAPITRE II : Observations et Recommandations
- 1CONCLUSION
- 1Déclaration Générale de Conformité

CHAPITRE I : PRÉSENTATION ET EXÉCUTION DU BUDGET DE L'EXERCICE 2003

Le chapitre premier du rapport procède à la présentation de la loi de finances de l'année 2003 telle que votée par le Parlement et expose les résultats de l'exécution du budget de l'Etat tel qu'il a été exécuté par le Gouvernement au cours de l'exercice 2003.

A- LA PRÉSENTATION DE LA LOI DE FINANCES 2003

La loi de finances de l'exercice 2003 a été votée en équilibre, en recettes et en dépenses à 1.518.955.780.076 F CFA, puis modifiée à la hausse, à un montant de 1.619.516.425.094 F CFA, sans toutefois que les actes législatif et réglementaire y afférents soient joints.

Cette dernière prévision budgétaire deviendrait la nouvelle prévision budgétaire, à condition que l'Assemblée Nationale accepte le vote d'une loi de finances rectificative avant l'adoption du projet de loi de règlement à elle soumis.

1- En ce qui concerne les Recettes : (voir annexes, tableau n°1 page 30) :

Les prévisions de recettes d'un montant de 1.619.516.425.094 F CFA ressortent pour un montant de 1.359.050.607.770 F CFA au titre des recettes intérieures (hors recettes des Comptes Spéciaux du Trésor) et de 156.301.992.306 F CFA au titre des recettes extérieures.

2- En ce qui concerne les Dépenses : (voir annexes, tableau n° 2 page 31) :

Les prévisions de dépenses 2003 de 1.619.516.425.094 F CFA sont réparties en quatre titres ainsi qu'il suit :

┆ Dette publique	: 409.553.840.000 F
┆ Dépenses ordinaires	: 924.608.619.820 F
┆ Dépenses d'investissements	: 281.750.785.274 F
┆ Dépenses de C.S.T	: 3.603.180.000 F

B- L'EXÉCUTION DU BUDGET 2003

L'exécution du budget 2003 s'est faite, en recettes pour un montant de 1.399.551.201.825 F CFA et en dépenses pour un montant de 1.645.801.819.782 F CFA.

1- En ce qui concerne les Recettes : (voir annexes tableau n°1 page 30)

Les recettes recouvrées en 2003 s'élèvent globalement à 1.399.551.201.825 F CFA dont 1.270.851.691.541 F CFA de recettes intérieures, 37.911.761.350 F CFA de ressources extérieures et 1.917.040.679 F CFA de recettes des comptes spéciaux du Trésor clos.

Quant aux gains, résultant du rééchelonnement obtenu, en cours de gestion 2003 au titre de la dette, ils ressortent pour un montant de 90.787.748.934 F CFA.

2 - En ce qui concerne les Dépenses : (voir annexes tableau n° 2 page 31)

Le budget de l'État de l'exercice 2003 a été exécuté en dépenses pour un montant de : 1.645.801.819.782 F CFA, ressortant ainsi un déficit de 246.250.617.957 F CFA (1.399.551.201.825 F CFA – 1.645.801.819.782 F CFA).

3- Les Comptes Spéciaux du Trésor (C.S.T) :

Les prévisions 2003 des ressources et charges au titre des comptes spéciaux du Trésor s'établissent à 11.612.680.000 F CFA.

Les comptes spéciaux du Trésor n'ont pas enregistré d'opérations en 2003.

C- LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION DU BUDGET 2003

Les opérations exécutées en 2003, au titre du budget de l'Etat en recettes et en dépenses, ont permis de dégager, au terme de la gestion 2003, les trois types de résultats ci-après :

- ▮ le résultat d'exécution de la loi de finances ;
- ▮ le résultat patrimonial ;
- ▮ le découvert du Trésor.

1- Le résultat d'exécution de la Loi de finances 2003

Il est égal à l'excédent des charges (budget en déficit) ou des ressources (budget en excédent). Il comprend les opérations du budget général et celles des Comptes Spéciaux du Trésor (CST).

Le résultat définitif de l'exécution de la loi de finances 2003 indique le besoin de financement de l'Etat et est déficitaire de : 246.250.617.957 F CFA (1.399.551.201.825 F CFA – 1.645.801.819.782 F CFA), après consolidation des soldes des comptes 98,97 et des gains au titre des échéances rééchelonnables.

2- Le résultat patrimonial :

Le compte de résultat, dit résultat patrimonial, présente les charges et les produits de l'exercice. Il est égal à la différence entre les produits encaissés dans l'année (classe 7) et les charges ordonnancées et visées dans l'année (classe 6). Ce résultat fait apparaître l'enrichissement ou l'appauvrissement de l'Etat au titre de l'année.

Le résultat patrimonial de la gestion apparaît pour un montant de + 123.549.932.937 F CFA au titre de l'exercice 2003 (1.217.194.182.043 F CFA – 1.093.644.249.106 F CFA).

Il s'ensuit un enrichissement de l'État au titre de l'exercice 2003 qui a servi à l'autofinancement d'une partie des immobilisations.

3- Le résultat dans l'optique traditionnelle du Trésor ou découvert du Trésor :

Ce résultat prend en compte les opérations du budget général, le solde des comptes spéciaux du Trésor dont la clôture a été prononcée par la loi de finances, le solde des comptes spéciaux du Trésor systématiquement clos en fin d'année, les pertes et profits sur emprunts et engagements ainsi que les remises de dettes.

Au terme de la gestion 2003, le découvert du Trésor apparaît pour un montant de - 246.250.617.957 F CFA (1.399.551.201.825 F CFA - 1.645.801.819.782 F CFA), après consolidation.

Les informations ci-dessous donnent les éléments constitutifs de cette consolidation :

┆Déficit du budget général	: 213.289.323.489 F CFA,
┆Ajustements	: 13.557.398.549 F CFA,
┆Avances de trésorerie accordées en cours de gestion et non régularisées d'un montant de	: 19.403.895.919 F CFA,

La consolidation se résume comme suit :

(-213.289.323.489FCFA - 13.557.398.549 F CFA - 19.403.895.919 F CFA = - 246.250.617.957 F CFA).

Ce résultat est le même que le résultat d'exécution de la loi de finances 2003.

Les avances accordées en 2003 n'ont pas été, entièrement régularisées au terme de la gestion ; en conséquence, ces avances viennent aggraver le résultat déficitaire 2003.

4- Le transfert du solde budgétaire :

Le solde à transporter au découvert du Trésor est composé des éléments suivants :

- ┆le déficit ou l'excédent de l'exercice ;
- ┆les profits et les pertes constatés dans les comptes spéciaux.

Au titre de l'exercice budgétaire 2003, le résultat de l'exécution se traduit par un déficit qui s'élève à 246.250.617.957 F CFA, après consolidation de toutes les opérations.

Ce solde déficitaire sera transféré au compte 02 « Réserves ou Découverts du Budget Général » après le vote de la loi de règlement 2003.

Après la présentation et l'exécution du budget 2003, il convient de relever que l'exécution des opérations de recettes et de dépenses de l'exercice 2003 appelle, de la part de la Cour, les observations et les recommandations ci-après.

CHAPITRE II : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

A- EN CE QUI CONCERNE LES OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

Avant d'exposer les observations issues du contrôle de l'exécution de la loi de finances 2003, la Chambre des Comptes tient à faire remarquer qu'au titre de la directive UEMOA n°2-2000 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques et de l'article 102 de la loi n°2000-513 du 01-08-2000 portant Constitution de la Côte d'Ivoire, un projet de loi organique relatif à la composition, à l'organisation, aux attributions et au fonctionnement de la Cour des Comptes a été adopté par le Parlement en commission, mais n'a pas été voté.

Depuis, ce projet de loi resté en suspens parce que non encore voté, constitue un lourd handicap face aux défis auxquels est confrontée la Côte d'Ivoire et aux évolutions intervenues en matière de contrôle des finances publiques, aux plans national, sous-régional et international. Ce retard gèle la mutation de la Chambre des Comptes en Cour des Comptes.

Ceci étant, l'exécution de la loi de finances 2003 appelle plusieurs observations concernant l'environnement juridique relatif aux lois de finances, les autorisations budgétaires, les opérations exécutées et les résultats budgétaires.

1- En ce qui concerne l'environnement juridique actuel relatif aux lois de finances :

L'environnement juridique relatif aux lois de finances est soumis à des contraintes nationale, sous régionale et internationale.

Au plan national, cet environnement juridique résulte de la Constitution, de la loi organique de 1959 relative aux lois de finances, des lois de finances elles-mêmes, et de toutes les mesures réglementaires d'application prises par décrets et arrêtés.

En l'espèce, la nouvelle Constitution ivoirienne ne prévoit pas une loi organique relative aux finances, celle existante de 1959 est dépassée et les dispositions réglementaires existantes ne sauraient juridiquement y suppléer.

Au plan sous-régional, l'environnement juridique est constitué des cinq Directives de l'UEMOA et plus particulièrement de celles ayant trait aux lois de finances, à la nomenclature budgétaire, et au règlement général sur la comptabilité publique.

Ces Directives doivent être transposées en droit national en respectant les principes qu'elles édictent, chaque État restant, conformément à sa Constitution, libre de choisir les voies et moyens de leur application.

Au plan international, il est utile de retenir que ce sont les normes de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), relatives au contrôle des finances publiques et au développement de la fonction de contrôle des Institutions Supérieures de Contrôle (ISC), qui sont usitées.

Aujourd'hui, en raison des retards pris du fait de la crise, l'environnement juridique ivoirien n'a pu être mis à niveau et pose de ce fait, un problème de compatibilité, de cohérence et de modernité entre sources de droit différentes mais concourant au même objet.

Deux facteurs interdépendants en sont la cause :

1-1 La réglementation de l'UEMOA en cours de refonte :

Adoptée en 1997 et 1998, la réglementation UEMOA est en cours de révision sous la double influence d'une certaine obsolescence constatée à son usage et de l'évolution de la doctrine et des normes en matière de gestion des finances publiques. L'UEMOA est à l'écoute du « vécu » des Etats membres et de ce qui se passe ailleurs, en France et dans le reste du monde. Elle tend à faire évoluer la réglementation pour permettre une gestion moderne plus axée sur les résultats sans toutefois que le modèle de gestion ait déjà été arrêté.

1-2 Le vide juridique créé par l'inadaptation de la Loi Organique de 1959 relative aux Lois de finances :

La période troublée qu'a connue la Côte d'Ivoire n'a pas permis, à ce jour, l'adoption par l'Assemblée nationale d'une loi organique relative aux finances publiques. Il en ressort aujourd'hui que, ce sont les dispositions de la loi n° 59-249 du 31 décembre 1959 relative aux finances qui doivent s'appliquer.

Cette loi étant vétuste et en contradiction, du moins en partie, avec la Directive de l'UEMOA, il aurait été plus simple de l'abroger, et d'utiliser par défaut la directive.

Il est tout à fait possible de faire adopter un nouveau projet de loi organique et le projet préparé par le Ministère de l'Economie et des Finances aurait pu remplacer la loi organique de 1959 avec ses ambiguïtés, aux fins d'éliminer définitivement la loi organique de 1959 et les ambiguïtés que cela entraîne, mais il convient d'en apprécier l'opportunité pour les raisons techniques suivantes :

a) Le décalage prévisible avec les nouvelles directives en préparation à l'UEMOA :

Le projet de loi organique relatif aux lois de finances préparé par le Ministère de l'Economie et des Finances a été conçu à partir de la directive de 1997, elle-même très largement inspirée de la loi organique française de 1959.

Sa mise en vigueur maintenant est discutable dans la mesure où elle pourrait être considérée comme la réaffirmation de principes périmés et donc d'une pérennité douteuse en raison de l'arrivée prochaine des nouvelles Directives, mais, aussi en raison des évolutions intervenues en matière de gestion des finances publiques. Il s'agit cependant d'un projet qui déjà anticipe sur les évolutions à venir et pourrait servir de transition vers un système de gestion plus moderne.

b) La persistance de différences entre la réglementation de l'UEMOA et la Constitution :

La transposition de la Directive en loi organique nationale et l'éclatement de son contenu entre domaine législatif et réglementaire conformément à la Constitution, appellent de notre part, trois observations :

La première concerne la notion de loi organique (loi à valeur quasi constitutionnelle). Elle n'a été constitutionnalisée que très récemment en 1998 lors de la révision de la Constitution. Jusqu'à cette date, cette notion n'avait aucune base juridique et encore aujourd'hui elle ne s'applique pas expressément à la loi relative aux lois de finances.

Elle a toujours été considérée comme une loi ordinaire et à trois reprises en 1963, en 1968 et en 1970, la loi « organique » de 1959 a été modifiée par une loi ordinaire, c'est-à-dire la loi de finances de l'exercice. Il est donc impératif que la loi relative aux lois de finances soit nommément considérée comme loi organique dans notre Constitution, afin de lui faire bénéficier d'un poids hiérarchique supérieur.

C'est le lieu, ici d'ailleurs, de mentionner que les dispositions de l'article 81 de la Constitution, selon lesquelles « L'Assemblée nationale règle les comptes de la nation selon les modalités prévues par la loi de finances » ne sont pas adaptées, car une loi de finances n'est valable que pour une année, alors qu'une loi relative aux finances publiques doit avoir une durée dans le temps afin qu'elle ne soit pas sujette à de fréquentes modifications, d'autant qu'une loi ordinaire ne peut en aucun cas, modifier une loi organique qui, hiérarchiquement, lui est supérieure.

Enfin, l'examen de la directive de l'UEMOA permet de penser que certaines parties de son contenu posent problème lors de leur transcription en droit national, car elles sont inconstitutionnelles au regard de l'article 71 de la Constitution.

Il n'existe pas de matières qui intrinsèquement relèvent du domaine de la loi. Seules les matières expressément énumérées par la Constitution relèvent du pouvoir législatif, les autres étant de la compétence du pouvoir réglementaire.

C'est pourquoi, dans le projet de loi nationale relative aux finances en suspens, il a été prévu de transférer certaines parties de la directive relative aux lois de finances au règlement général sur la comptabilité publique qui relève du pouvoir réglementaire. Il s'agit des modalités pratiques d'exécution budgétaire et de la responsabilité des comptables publics.

Par extension, dans un souci de non redondance, il a été prévu aussi que certains articles consacrés aux Contrôles de la Cour des Comptes et du Contrôle Financier soient incorporés dans les textes portant statuts, mission, organisation, compétences et attributions de chacun des organismes. En effet, la mise à jour de ces textes est plus facile et peut être faite à tout moment. Elle n'est pas encadrée par la réglementation communautaire.

C'est pourquoi d'une part, hormis les articles identifiant les institutions et services de contrôle et d'autre part, les raisons et principes gouvernant leurs actions, le projet de loi organique renvoie aux textes fondateurs (constitution et directives de l'UEMOA).

Il convient d'éviter les chevauchements, car la concurrence entre textes à vocation similaire peut être source de déni de justice ou de conflit de lois.

2- En ce qui concerne l'environnement juridique futur d'une gestion axée sur les résultats :

2-1 Perspectives :

Le projet de loi organique actuel préparé par le Ministère de l'Economie et des Finances, même s'il constitue une amélioration notable par rapport à la loi organique de 1959 et à la directive de 1997, n'intègre toutefois pas les nouveaux concepts qu'impose une gestion réellement axée sur les résultats (efficacité et performance). Il devrait être nécessairement refondu pour prendre en compte les conclusions des séminaires de Yamoussoukro de 2003 et 2006 et les évolutions intervenues en matière de gestion des finances publiques et de contrôle au sein des institutions de contrôle des finances publiques et suivre ainsi le mouvement des évolutions entraînées par la mondialisation.

Une gestion axée sur les résultats va entraîner, en effet, une modernisation des principes du droit budgétaire, une révision de la nomenclature, une refonte des structures et des procédures de gestion des opérations, et une mise à niveau du statut du personnel de la fonction publique.

2-2 La redéfinition des principes budgétaires :

Cette redéfinition ne bouleverse pas radicalement les principes budgétaires actuels. La mutation qu'il convient de programmer, implique un simple lifting pour certains d'entre eux (unité, universalité), et un profond remaniement pour d'autres (annualité, spécialité, séparation des Ordonnateurs et des Comptables).

Les principes d'unité (centralisation unitaire de toutes les composantes budgétaires de l'Etat) et d'universalité (non compensation et non affectation des recettes et des dépenses) restent d'actualité, sauf à introduire, en sus des exceptions classiques (ex : comptes spéciaux du Trésor), celles ayant trait aux prélèvements de recettes au bénéfice des collectivités territoriales et des organismes régionaux et internationaux.

Il faut toutefois souligner qu'en matière de recettes, le principe d'universalité, d'exhaustivité, de non affectation et de non compensation des recettes n'a jamais été totalement appliqué, essentiellement pour des raisons corporatistes, et la Cour en a dit quelques mots dans son rapport sur l'exécution des Lois de finances 1998, 1999 et 2000.

Par contre, les principes d'annualité et de spécialité doivent être profondément remaniés. L'horizon d'exécution budgétaire est de moins en moins réductible à l'année calendaire, et si on veut réduire le nombre de reports de crédits et la durée de la période complémentaire en fin d'année civile, il est nécessaire de généraliser la dichotomie, entre autorisations d'engagement à portée pluriannuelle et crédits de paiement annuels, à l'ensemble des lignes budgétaires au lieu de les réserver aux seules dépenses d'investissement et n'autoriser, en période complémentaire, que des opérations de régularisation.

La spécialité des crédits a une double vocation qui est d'une part, d'identifier les unités de vote dans le cadre de l'autorisation parlementaire, et d'autre part, d'allouer une enveloppe budgétaire globale à un responsable donné et pour laquelle il aura à rendre compte.

Elle s'exerce aujourd'hui sur la base de la destination administrative pour les dépenses de fonctionnement ou du projet pour les dépenses d'investissement et devra s'orienter vers une notion de programme et d'actions au sein de missions de portée générale dont le contenu est très voisin de notre destination fonctionnelle actuelle.

Les programmes ainsi dotés, tant en fonctionnement qu'en investissement, devront être, dans la logique du Séminaire de Yamoussoukro, assortis d'objectifs mesurables par des indicateurs de performance (projet annuel de performance lors de leur élaboration et rapport annuel de performance en fin d'exercice à verser au dossier de préparation de la loi de règlement).

Cette approche exigera néanmoins une révision de notre nomenclature budgétaire et du régime des modifications budgétaires en cours d'exercice (transferts, virements, décrets d'avance, lois de finances rectificatives), mais s'inscrit déjà dans la voie choisie par la Côte d'Ivoire qui avait déjà marginalisé la déclinaison budgétaire par nature économique en la situant hors du périmètre de la spécialité budgétaire et donc de l'autorisation parlementaire.

Le principe de la séparation des Ordonnateurs et des Comptables est sans doute celui qui est le plus touché par la réforme à venir. Longtemps considéré comme un dogme immuable, il devra être revu pour tenir compte de la redistribution des rôles et des responsabilités qui en découlent.

L'introduction et la généralisation d'une comptabilité en droits constatés (créances et dettes) et non plus seulement en droits éteints (encaissements, décaissements), permet de bâtir une véritable comptabilité patrimoniale de l'Etat hors comptabilité budgétaire.

Le principe de sincérité, lui aussi bien connu du secteur concurrentiel, doit être introduit dans notre législation. Il a pour objet d'éviter les surévaluations de recettes et les sous-évaluations de dépenses lors de l'élaboration du budget et d'assurer la vérité des comptes lors de son exécution et de permettre ainsi une véritable certification des comptes, car il est constaté en Côte d'Ivoire au terme de l'exécution du budget, beaucoup de restes à recouvrer et à payer.

2-3 L'établissement de structures et procédures budgétaires calées sur le nouvel environnement juridique :

Les structures et procédures budgétaires étant l'application des principes sus-évoqués devront refléter les modifications apportées sans pour autant porter atteinte aux étapes de résolution de la dépense (engagement, liquidation, ordonnancement, paiement) et de la recette (constat du fait générateur, liquidation de la créance, émission du titre de recette et recouvrement).

Il conviendra de rendre compatibles SIGFIP et ASTER en conséquence, conformément du reste aux conclusions du Séminaire de 2006 à Yamoussoukro, et en profiter aussi pour assurer la transparence entre les opérations de l'Ordonnateur et celles du Comptable.

Aujourd'hui, les dépenses sont prises en charge par le système informatique intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP) qui traite la dépense depuis son engagement, sa liquidation, et son ordonnancement jusqu'à sa prise en charge par le Comptable assignataire qui constitue le point d'entrée dans le système (ASTER), seul maître du paiement et du décaissement final.

L'interface existant entre les deux systèmes d'information sur la dépense devra être remplacé par une solution nouvelle assurant une liaison automatique entre les deux systèmes d'information : il n'existe aucune raison, sauf à satisfaire des intérêts purement corporatistes, de préserver la dualité des deux systèmes. En consultation, l'ordonnateur doit pouvoir à tout instant savoir si les opérations qu'il a engagées sont en instance de paiement ou payées. De même, le Comptable est en droit d'avoir accès aux opérations de l'Ordonnateur pour connaître le volume des opérations à venir et anticiper l'impact qu'elles peuvent avoir sur sa trésorerie.

Lorsque l'intégration des deux systèmes sera réalisée, il deviendra possible d'avoir une vue synthétique, mais aussi totalement analytique du circuit de la dépense, de sa naissance à son extinction.

En ce qui concerne les recettes de l'Etat, les informations disponibles et leur transparence sont longtemps restées partielles. Depuis le séminaire de Yamoussoukro de 2003 entre les régies financières et la Cour des Comptes, il a été convenu que les Receveurs des Impôts et des Douanes doivent produire leurs comptes dans les mêmes conditions que les Comptables assignataires de dépenses. Le parallélisme des documents administratifs, pièces justificatives et délais, doit être le même.

Dans ce domaine, il reste beaucoup à faire, ne serait-ce qu'en ce qui concerne la connaissance de l'exhaustivité des recettes. Beaucoup de recettes échappent aux circuits officiels de collecte, notamment celles provenant de concessions ou de vente de produits et services par l'Etat.

Par ailleurs, il y a lieu d'espérer qu'en matière de recettes, à l'exception de celles perçues au comptant, celles émises sur rôles pourront être connues au même titre que les montants réellement encaissés. Il devra être produit en outre le coût des exonérations et des dégrèvements accordés qui constituent des dépenses fiscales, et leurs justifications.

Il est important de souligner que la séparation entre les services d'assiette et ceux de recouvrement doit être respectée. Ceci pose d'ailleurs le problème du positionnement du Trésor qui ne collecte que les recettes que les Impôts et la Douane l' « autorisent » à percevoir. C'est le lieu d'indiquer qu'à ce jour l'essentiel des recettes fiscales échappe au Trésor.

Il était prévu le traitement des recettes de l'Etat dans SIGFIP, il est essentiel que ce projet revienne d'actualité, tant il accroîtrait non seulement la transparence des finances publiques dans leur ensemble, mais surtout aiderait à contraindre les dépenses dans les limites des disponibilités du Trésor.

De sorte que, sauf insuffisance de trésorerie, il sera alors théoriquement possible de normer le timing du circuit de la dépense et, en fonction des procédures utilisées (normale, simplifiée), de connaître les délais de règlement et de contraindre l'Etat à payer des intérêts moratoires, s'ils ne sont pas respectés.

Dans le souci de permettre une gestion axée sur les résultats et de se rapprocher ainsi des techniques utilisées dans le secteur concurrentiel, la nouvelle gouvernance financière devra produire trois comptabilités :

- 1 Une comptabilité budgétaire tenue en base caisse comme le système actuel, par l'Ordonnateur et le Contrôleur financier, et portant pour une ligne budgétaire donnée, deux montants éventuellement différents : concernant d'une part, l'autorisation d'engagement et, d'autre part, le crédit de paiement.
- 1 Une comptabilité générale d'exercice et non plus de gestion, c'est-à-dire une comptabilité où les produits et charges sont rattachés non pas à l'année d'encaissement ou de décaissement, mais à l'exercice au cours duquel l'obligation est née.

Il s'agit peut-être d'une révolution, parce qu'à la différence, de la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale devra être tenue en droits constatés. Toute créance ou toute dette doit être comptabilisée à sa naissance (au moyen de comptes de tiers) et non à son dénouement (au moyen de comptes financiers). Ce mode de comptabilisation permet à l'Etat d'avoir une comptabilité patrimoniale.

- 1 Une comptabilité d'analyse des coûts à partir des informations en provenance de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale. Cette comptabilité pourrait connaître un prolongement significatif par la généralisation ultérieure du contrôle de gestion associé aux mesures de performance.

2-4 La redistribution des contrôles dans le cadre d'une gestion basée sur la performance :

Les contrôles devront être profondément modifiés dans la mesure où les gestionnaires (administrateurs de crédits, chefs de projets) s'engageant sur un résultat, il sera difficile, en cours d'exercice, de remettre en cause les moyens qu'ils auront choisis pour y parvenir à travers leur programme d'activités et du budget finançant ce programme.

Traditionnellement, en effet, les gestionnaires font l'objet de contrôles a priori de la part des contrôleurs financiers et des comptables publics ; et d'un contrôle a posteriori de la Chambre des Comptes et de l'Assemblée nationale. Or, il sera nécessaire de revoir les modes de contrôle pour garantir les contribuables sans pour autant déresponsabiliser les gestionnaires.

Il doit être envisagé une diminution, voire à terme une disparition des contrôles a priori au profit des contrôles du service avant paiement et bien entendu des contrôles a posteriori, la répartition étant fonction du degré de fiabilité du contrôle de gestion interne mis en place par le gestionnaire (administrateur de crédit, chefs de projets) et des contrôles pris en charge par le système informatique. Il est indispensable que les contrôles qui peuvent l'être par l'informatique ne soient effectués ni par les comptables ni par les contrôleurs financiers.

Le Contrôle financier devra en revanche avoir un rôle beaucoup plus important à la phase de préparation du budget, puisqu'il devra valider les enveloppes demandées et s'assurer de leur viabilité compte tenu des résultats auxquels les gestionnaires se seront engagés. Il n'assumera plus de contrôle de légalité mais de soutenabilité budgétaire et d'évaluation des risques encourus par l'Etat.

Pour ce qui concerne la Cour des Comptes, alors que, traditionnellement, le rapport sur l'exécution de la Loi de finances se limite à un examen critique des montants consommés par rapport aux autorisations données, il s'agira dans l'avenir d'évaluer les résultats des gestionnaires au regard des engagements qu'ils auront pris dans le cadre de leur programme d'activités.

Parallèlement, la certification des comptes n'aura plus rien à voir avec la déclaration de conformité pratiquée à laquelle elle devra se substituer.

Ainsi à une comparaison des comptes des comptables avec ceux de l'Ordonnateur, succédera une véritable appréciation sur la fiabilité de l'information comptable et des résultats obtenus.

2-5 La régulation budgétaire dans une optique de performance :

La régulation budgétaire va à l'encontre de la notion de performance et il est difficile de demander à quelqu'un de s'engager sur des résultats, si, en raison de la régulation budgétaire, les fournisseurs choisis refusent de terminer un chantier parce qu'ils n'ont pas été payés.

Il doit être clair que, tant que des tensions de trésorerie quasi-structurelles persisteront, il sera délicat d'imposer un système de performance généralisé. Mais cela n'exclut pas pour autant de mettre en place des expériences pilotes sectorielles et limitées non soumises à régulation budgétaire.

2-6 Le statut des fonctionnaires et la performance :

L'enjeu du succès de la migration est constitué à quatre-vingt-dix pour cent par la capacité des fonctionnaires à accepter leur évolution vers un système proche du secteur privé et donc des responsabilités réellement managériales associées à un système de rémunération partiellement indexé sur la performance.

Aujourd'hui, le fonctionnaire ivoirien n'est psychologiquement ni sociologiquement pas prêt pour ce type de responsabilité, car la responsabilité individuelle lui fait peur. Il lui est encore indispensable de s'abriter derrière des entités capables d'assumer une responsabilité collective. De plus, il ne comprendrait pas d'être sanctionné pour défaut de performance.

En réalité, le fonctionnaire ivoirien n'est professionnellement pas prêt et il sera nécessaire de le former aux nouvelles techniques et outils mobilisables dans le cadre des responsabilités à venir et à définir.

Cette analyse doit nous encourager à prendre les voies et moyens pour changer dès maintenant les mentalités, le statut de la fonction publique, les textes législatifs et réglementaires concernant les acteurs (principalement les comptables, les ordonnateurs et les contrôleurs financiers).

2-7 La méthodologie d'implantation applicable à cette migration :

Le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats vers laquelle évolue de plus en plus la gestion des finances publiques ivoiriennes et qui implique la maîtrise d'un certain nombre de paramètres indispensables qui sont, les choix de principe pour une gestion axée sur les résultats, la construction de ses modalités d'application

(nomenclature budgétaire, ventilation entre missions, programmes et actions, choix des indicateurs de performance), leur traduction dans l'environnement législatif et réglementaire et leur adéquation à la réglementation de l'UEMOA, le planning de la mise en œuvre par domaine et dans le temps, les actions d'accompagnement notamment en matière de formation, et le suivi évaluation de chacune des tâches dont il vient d'être question.

Il est clair que, pour tester le dispositif qui aura été conçu, des expériences pilotes seront nécessaires avant toute généralisation.

En définitive, le vide juridique actuel causé par les insuffisances de la loi organique nationale existante pourrait être en partie comblé par l'adoption du projet de loi organique relative aux finances, d'ores et déjà préparé par le Ministre de l'Economie et des Finances.

Toutefois, il pourrait être plus sage d'attendre les nouvelles versions des Directives de l'UEMOA à condition toutefois que leur mise en application soit rapide, ce qui malheureusement ne semble pas être le cas.

De sorte que l'adoption du projet de loi organique relative aux finances préparé par le Ministère de l'Economie et des Finances, enrichi des conclusions des séminaires de Yamoussoukro 2003 et 2006, des propositions du Comité Tripartite et des évolutions intervenues en matière de contrôle des finances publiques pourrait avoir une durée de vie à minima de cinq ans et permettre une remise à niveau plus sereine de tous les textes qui en découlent et permettre, dans le même temps la préparation du changement.

Dans tous les cas, à moins que l'UEMOA s'en fasse le vecteur, la Cour des Comptes estime que la Côte d'Ivoire ne peut pas faire l'économie d'une mutation vers une gestion axée sur les résultats.

C'est pourquoi elle estime qu'il est impératif de réagir vite, pour ne pas se couper au plan national des avantages apportés par la modernité, en termes de productivité, d'efficacité, de transparence et de simplification des tâches, mais aussi parce que la Côte d'Ivoire ne peut pas, dans un contexte de mondialisation, se tenir en marge du reste du monde en matière de gestion des finances publiques.

La synthèse des recommandations du séminaire de Yamoussoukro de 2006 et les différentes interventions du Ministre de l'Economie et des finances dans ses discours vont dans ce sens.

Aussi, convaincue d'une part, de la nécessité d'effectuer cette migration, mais informée d'autre part, des difficultés rencontrées par la France pour la mise en œuvre de cette nouvelle doctrine (six ans de préparation et une mise en œuvre progressive à partir de 2006), la Chambre des Comptes tout en recommandant la prudence, estime-t-elle nécessaire de mettre, dès à présent cette réforme en chantier d'autant que la Côte d'Ivoire n'est pas la France : le contexte socio politique, les habitudes administratives, le poids des traditions et le statut de la fonction publique, sont différents et demanderont, outre des adaptations de structures et procédures, de lourdes et sensibles modifications de mentalités et de comportements.

B- EN CE QUI CONCERNE LES OBSERVATIONS D'ORDRE PARTICULIER

1- Du respect des délais dans l'octroi des autorisations budgétaires initiales et du recours aux douzièmes provisoires :

La Cour observe que la loi de finances 2003 a été votée par l'Assemblée Nationale, en juillet 2003 et, publiée au Journal Officiel sous le numéro : 2003 -206 du 7-07-2003.

Les délais de dépôt, de vote et de mise en exécution du budget de l'exercice 2003 n'ont pas été respectés pour des raisons de crise, et donc, d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, mais l'exécutif aurait pu recourir au douzième provisoire par voie d'ordonnance.

Pendant ce temps, la Cour observe que des impôts ont été levés et des dépenses effectuées sans l'autorisation du Parlement.

Par souci de bonne gouvernance et de sauvegarde du formalisme du droit financier, l'exécutif aurait pu, à tout le moins, recourir par voie d'ordonnance, à l'autorisation de reprendre le budget de l'année précédente (2002) par douzième provisoire pour la période du 1^{er} janvier à juillet 2003, en application des dispositions de la Constitution.

La Cour rappelle que le recours au douzième provisoire ne peut pas être fait de manière automatique sans la prise d'une ordonnance.

- ▶ La Cour recommande le respect des dispositions de la Constitution, de la loi organique n° 59-249 relative aux finances et de la Directive n°5/97 de l'UEMOA relative aux finances en ce qui concerne les délais de présentation à l'Assemblée Nationale des documents budgétaires pour le vote des lois de finances, tout comme pour les modifications en cours d'exercice des budgets et de présentation du projet de loi de règlement des budgets de l'Etat.
- ▶ La Cour recommande, en outre, la prise d'une ordonnance pour matérialiser le recours au douzième provisoire, en cas de besoin et éviter de reconduire le budget de l'exercice précédent sans base légale.

2- Des Annulations de Crédits et des reports de Crédits :

La Cour observe que le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) 2003 fait apparaître au 31/12/2003 des crédits disponibles non consommés à annuler s'élevant à 82.899.669.183 F CFA et des crédits à reporter sur l'exercice suivant 2004 de 103.071.185.205 F CFA. Mais les arrêtés du Ministère chargé des Finances dûment visés du Contrôleur Financier, valant annulation des crédits et report des crédits, n'ont pas été communiqués à la Cour.

Relativement à l'article 40 du décret n°98-716 du 16 décembre 1998, le Ministre de l'Economie et des Finances aurait pu recourir à de tels arrêtés, d'autant que cela aurait permis à la Cour de s'assurer d'une part, en application du principe de l'annualité budgétaire, que les crédits non consommés au 31 décembre 2003 ont bien été annulés en ce qui concerne les crédits ordinaires, qu'ils ont été bien reportés en ce qui concerne les crédits d'investissements, et d'autre part, que les reports ont respecté la règle de la spécialité budgétaire.

- ▶ La Haute Juridiction Financière recommande, pour l'avenir, la communication des arrêtés d'annulation de crédits et de report de crédits du Ministre de l'Economie et des Finances, car la prise de ces arrêtés rentre dans un cadre de discipline budgétaire relativement aux crédits de fonctionnement annulés et aux crédits d'investissements reportés. Enfin, la prise de ces actes participe de l'observance de la bonne gouvernance.

3- Des Modifications Budgétaires :

Voté en recettes et en dépenses à un montant de 1.518.955.780.076 F CFA, le budget initial 2003 a été modifié à la hausse, en cours d'exercice, à hauteur de 1.619.516.425.094 F CFA soit, une augmentation de 100.560.645.018 F CFA, affectant ainsi l'équilibre du budget initial.

Cette modification appelle les observations suivantes :

- 1 les dispositions combinées des articles 36 et 41 de la loi organique n°59-249 du 31 décembre 1959 relative aux lois de finances disposent que le budget ne peut être modifié, en cours d'année, que par des lois de finances rectificatives présentées dans les mêmes formes que la loi de finances initiale de l'année.
- 1 L'article 12 de la Directive de l'UEMOA prévoit une procédure spécifique de décret d'avances en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national.

Dans ce cas, le décret d'avances, pris en Conseil des Ministres, est traduit en un projet de loi de finances rectificative, ratifiant les crédits ainsi ouverts. Ce projet de loi de finances rectificative doit être déposé immédiatement sur le bureau de l'Assemblée Nationale ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement.

Mais, la Cour fait observer que cette disposition de l'article 12 de la Directive n°5/97 de l'UEMOA ne saurait être invoquée dans la mesure où, à ce jour, cette Directive n'a pas encore été internalisée dans l'ordonnement juridique ivoirien.

De sorte que, seule la loi organique relative aux lois de finances n° 59-249 du 31 décembre 1959 peut être invoquée.

Il ressort de ce qui précède que le Gouvernement ne pouvait recourir qu'à une loi de finances rectificative pour modifier le budget initial 2003.

La Cour recommande, donc, d'y recourir conformément à la réglementation en vigueur, rappelée ci-avant.

4- Des Dépassements de Crédits :

L'exécution du budget de l'exercice 2003 a fait apparaître des dépassements de crédits de 63.613.415.697 F CFA au titre de la dette publique (Titre I) et de 64.204.773.912 F CFA au titre des autres dépenses ordinaires (Titre II).

La Cour relève que les dépassements au titre de la dette publique (Titre I) sont possibles parce qu'elle bénéficie de crédits évaluatifs, or, tel n'est pas le cas pour ceux enregistrés au niveau des autres dépenses ordinaires qui bénéficient de crédits limitatifs.

La Cour note que la prise en charge budgétaire de la dette et les modifications à la hausse des crédits grâce aux appuis budgétaires accordés par la Banque Mondiale et l'Union Européenne, en cours d'année ainsi que la prise en compte des dépenses liées à la crise (effort de paix) justifiaient, largement, les dépassements et les modifications intervenus.

Par ailleurs, la Cour fait observer que l'évolution des dépenses de personnel a pris une allure galopante depuis l'année 2000.

Ainsi, les dépenses de personnel exécutées à hauteur de 454,2 milliards en 2000 ont évolué de la manière suivante :

- 1 Dépenses de personnel exécutées en 2001 : 484,1 milliards, soit une augmentation de 29,9 milliards de F CFA par rapport à 2000,
- 1 Dépenses de personnel exécutées en 2002 : 523,6 milliards, soit une hausse de 39,5 milliards par rapport à 2001,

- 1 Dépenses de personnel exécutées en 2003 : 539,7 milliards, soit un accroissement de 13,1 milliards par rapport à 2002.

La haute Juridiction Financière observe également que, relativement à l'exécution du budget 2003, la masse salariale rapportée aux recettes fiscales représente 45,2 %. Ce ratio est largement supérieur au seuil de 35 % fixé par les critères de convergence de l'UEMOA.

- Prenant en compte la situation de crise que connaît la Côte d'Ivoire, la Cour recommande que l'exécution des budgets des exercices futurs respecte la stricte limite des autorisations budgétaires accordées par le Parlement, surtout, en ce qui concerne les dépenses ordinaires (dépenses de personnel et autres dépenses ordinaires).

La Cour profite pour rappeler qu'en cas de nécessité absolue qui entraîne des dépassements de crédits, l'exécutif a tout loisir de recourir aux procédures d'exécution du budget prévues par les textes en vigueur.

5- Des Dépenses Fiscales et des Restes à Recouvrer :

Les projets de loi de règlement adressés à la Cour ne sont pas appuyés par les états des exonérations fiscales, des remboursements fiscaux, des dégrèvements, des remises gracieuses, des agréments fiscaux prioritaires et des états des restes à recouvrer nominatifs des contribuables.

La Cour observe que la non production de la situation détaillée du développement des recettes budgétaires et des états cités supra, ne permet pas au juge des comptes de se prononcer valablement sur les dépenses fiscales et les restes à recouvrer.

- En conséquence, la Cour recommande, pour les prochains projets de loi de règlement, la communication de tous les états détaillés cités supra qui lui permettent d'effectuer un contrôle des soldes globaux qui ressortent dans les comptes de la Classe 4 au Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF), notamment, les états des restes à recouvrer dont la non production pose un problème réel de bonne gouvernance financière.

6- Des Dépenses payées sans Ordonnancement préalable « Avances de Trésorerie » :

La Cour observe que les Comptables du Trésor octroient des avances qui apparaissent au Compte 470.1 « Dépenses payées sans ordonnancement préalable ». Ces avances viennent aggraver les déficits ou obérer les excédents éventuels de l'exécution budgétaire.

Les avances consenties par les Comptables publics, au cours de l'exercice 2003, s'élèvent à 19.403.895.919 F CFA.

La Cour rappelle que ces avances devraient être régularisées avant la fin de l'exercice budgétaire 2003, sur la base de crédits autorisés dans le budget de l'exercice par le Parlement.

Les avances de trésorerie, ayant un caractère exceptionnel, la Cour rappelle qu'elles doivent être consenties de manière sélective.

- Aussi la Cour recommande t-elle que, ces avances soient régularisées dans de très brefs délais et, au plus tard, à la clôture de la gestion budgétaire concernée.

Au demeurant, la Cour recommande aussi, que les lettres et arrêtés d'autorisation d'octroi d'avances du Ministre de l'Economie et des Finances soient communiqués à l'appui du projet de loi de règlement, à l'avenir.

7- Des Restes à Payer et de la Dette Publique :

La Cour relève que la dette publique (dette intérieure et dette extérieure) est devenue une préoccupation majeure et constante dans tous les pays, même dans les pays développés qui ont des ressources, a fortiori, dans les pays en voie de développement où les ressources sont fragiles et insuffisantes.

La Cour observe que, hormis, l'exécution du budget de l'exercice 2001 qui s'est soldée par un résultat excédentaire de 46.165.719.758 F CFA, un regard rétrospectif, permet de dire que tous les budgets exécutés, antérieurement à 2003, ont enregistré des déficits.

La Cour observe que ces déficits successifs, entraînant par voie de conséquence, une accumulation des arriérés intérieurs et extérieurs, surtout si l'on y ajoute les dettes accumulées au niveau des démembrements de l'Etat, notamment, au niveau des Etablissement Publics Nationaux (E.P.N) et des collectivités territoriales (Districts-Conseils Généraux et Communes), vont fragiliser la capacité financière de l'Etat et hypothéquer les politiques publiques de développement et de lutte contre la pauvreté.

- ▶ Aussi, la Cour recommande la production des états des restes à payer à l'appui des prochains projets de loi de règlement.
- ▶ Par ailleurs, la Cour recommande la communication, à l'avenir, par la Direction de la Dette Publique des conventions et accords de prêts par bailleur de Fonds, et des échéanciers de remboursements de la dette (capital, intérêts, dette restant due, la dette rééchelonnée, les remises de dettes...).

8- Des Soldes non reconnus par les Postes Comptables :

La Cour observe qu'un solde non reconnu par les Postes Comptables apparaît au Compte 499 « Soldes non reconnus par les P.C » dans le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) 2003.

Ce solde non reconnu ressort pour un montant de 35.145.897.434 F CFA à fin décembre 2003.

La Cour observe qu'aucun commentaire n'a été fait pour expliquer ce solde non reconnu, qui apparaît, pourtant, au Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) 2003.

- ▶ La Cour demande la production d'un rapport explicatif relatif à ces opérations non reconnues par les postes Comptables.

9- Observations relativement aux réponses du Ministre de l'Economie et des Finances :

La Cour prend acte des informations complémentaires que Monsieur le Ministre de l'Economie et des Finances a bien voulu donner dans sa lettre n°2252/MEF/DGBF/DPSB-02 du 07 mai 2008 et qui expliquent les différents écarts constatés dans les recettes et les dépenses et, qui apparaissent au niveau de certains chiffres de la loi de finances, du projet de loi de Règlement et du Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) 2003.

Ces informations permettent, en effet, une meilleure compréhension des résultats de la gestion 2003 et en favorisent une meilleure interprétation.

La Cour considère cette période de démarrage de ASTER comme une période d'apprentissage dont il faut tenir compte, mais elle demande qu'à l'avenir, les dispositions techniques soient prises pour que le SIGIP et le Progiciel ASTER restituent à l'identique, les informations budgétaires, au niveau des opérations de fin de gestion.

Il va sans dire que les écarts en cause, doivent connaître un phénomène d'extinction dans les meilleurs délais, pour permettre à la Cour une exploitation aisée du projet loi de règlement et du Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF).

Cette exploitation, faut-il le rappeler, doit lui permettre d'établir sans difficultés majeures, le Rapport sur l'Exécution de la loi de finances et la déclaration générale de conformité.

La Cour regrette, cependant, que sur la base d'un simple accord entre la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et la Direction Générale du Budget et des Finances, il ait été décidé, s'agissant des dépenses, de ne prendre en compte que les données produites par SIGIP, pour élaborer le projet de loi de règlement et ce, même si ledit accord a été rappelé dans le cadre général de l'exposé des motifs de la loi de règlement du budget 1999.

La Cour rappelle en effet, à toutes fins utiles, que toute comptabilité ayant un but finaliste, celui de produire des résultats fiables et sincères, il eût été indiqué de créer un « comité AD HOC » chargé de trouver une solution provisoire de contournement, en attendant la mise en œuvre du Progiciel ASTER.

La Haute Juridiction Financière n'aurait trouvé aucun inconvénient à faire partie de ce comité.

Ledit comité aurait alors conçu « une grille de passage » entre les données du SIGFIP et celle de l'ancienne nomenclature budgétaire et comptable qui servait de base à la production de l'ex-Balance Générale du Trésor.

Le rapprochement entre ces deux comptabilités n'aurait, dès lors, causé aucun problème et aurait plutôt favorisé la mise en concordance entre les informations Comptables du SIGFIP et celles de l'ancienne Balance Générale du Trésor.

Il aurait été, ainsi, tenu compte, d'un principe cher à l'Administration : celui de l'adaptation constante aux changements de circonstances.

La Cour rappelle avec insistance que l'Ordonnateur et le Comptable dont les rôles sont incompatibles, doivent impérativement se contrôler mutuellement, avant l'acceptation définitive d'une opération de recette ou de dépense dans leur comptabilité respective.

En conséquence, le fait d'avoir décidé de ne retenir, s'agissant des dépenses, que les données produites par le SIGFIP pour élaborer le projet de loi de règlement, en attendant le démarrage du Progiciel ASTER, constitue un manquement grave au principe sacro-saint de la séparation des Ordonnateurs et des Comptables.

Ayant essentiellement pour souci d'éclairer l'autorité budgétaire sur la manière dont le budget de l'Etat de l'an 2003 a été exécuté, la Cour prendra, certes, en compte les informations complémentaires qui lui ont été communiquées sur le projet de loi de règlement du budget 2003, tout en demandant au Gouvernement, de prendre pour cet exercice, les actes réglementaires de régularisation, à l'effet de couvrir les appuis budgétaires extérieurs reçus en cours d'année, les modifications budgétaires et les dépassements de crédits intervenus en cours d'année 2003.

10- Des Critères de Convergence de L'UEMOA : (voir annexes tableau n°3 page 32)

Malgré la crise, la Côte d'Ivoire continue de mettre en œuvre les réformes essentielles, cependant, la Cour observe que la Côte d'Ivoire respecte, de plus en plus difficilement, les critères de convergence de l'UEMOA.

Le nombre de critères de convergence respectés en l'An 2003 est de deux sur un total de huit. Les deux critères respectés sont :

1. Le ratio solde budgétaire de base / PIB : Supérieur ou égal à 0 = 0,6
2. Le ratio du déficit extérieur courant hors dons par rapport au PIB nominal supérieur ou égal à -5 = 0,6

L'appartenance de la Côte d'Ivoire à l'UEMOA, rendant obligatoire le respect des Directives communautaires, en l'espèce, celle concernant les critères de convergence, la Cour recommande le respect, à l'avenir, de ces critères communautaires, dans le cadre de la bonne gouvernance financière des politiques de convergence telles que décidées par les instances communautaires de l'UEMOA.

Les recommandations qui résultent des différentes observations faites, à l'occasion de l'analyse de l'exécution du budget 2003, sont résumées au point C suivant, pour une bonne lecture.

C- RESUME DES RECOMMANDATIONS

La Cour recommande ce qui suit :

- 1- L'adoption du projet de loi organique relatif à la composition, à l'organisation, aux attributions et au fonctionnement de la Cour des Comptes créée par l'article 102 de la Loi n°2000-513 du 01-08-2000 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire,
- 2- La transposition des Directives de l'UEMOA, notamment, celles relatives aux finances dans les normes nationales,
- 3- La prise d'une loi organique modifiant et complétant la loi organique n°59-249 du 31 décembre 1959 relative aux finances,
- 4- La Cour recommande pour l'exercice 2003 le vote d'une loi de finances rectificative 2003 avant le vote du projet de loi de règlement du budget 2003, conformément aux dispositions de la loi organique n°59-249, à l'effet de couvrir les modifications qui ont affecté l'équilibre du budget initial 2003.
- 5- Le recours par voie d'ordonnance au douzième provisoire pour donner une base légale et réglementaire aux actes de recouvrement des recettes et de paiement des dépenses publiques, avant le vote du budget de l'année par le Parlement.
- 6- Le respect, autant que faire se peut, de la stricte limite des autorisations budgétaires accordées par le Parlement, pour éviter les dérapages, surtout en ce qui concerne les dépenses ordinaires (dépenses de personnel et autres dépenses ordinaires),
- 7- Le recours en cas de nécessité absolue qui entraîne des dépassements de crédits, aux divers mécanismes constitutionnel, législatif, réglementaire et aux directives communautaires de l'UEMOA, pour donner un fondement légal aux dépassements enregistrés à l'exécution des budgets et aux modifications intervenues en cours d'année.
- 8- La régularisation des avances de Trésorerie payées sans ordonnancement préalable dans de très brefs délais et, au plus tard, à la clôture de la gestion budgétaire concernée,
- 9- Un effort de maîtrise des restes à payer et la production des états des restes à payer pour les prochains projets de lois de règlement,
- 10- Pour les prochains projets de loi de règlement, la communication par la Direction de la Dette Publique, des Conventions et des accords de prêts par bailleur de fonds, et des échéanciers de remboursements de la dette (capital, intérêts, dettes restant dues, la dette rééchelonnée, les remises de dettes...),
- 11- La production d'un rapport explicatif relatif aux opérations non reconnues par les postes Comptables au travers du Compte 499,
- 12- Un effort de respect des critères communautaires de convergence de l'UEMOA dans un souci d'intégration sous régionale.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Après la prise en compte des réponses de Monsieur le Ministre de l'Economie et des Finances, suite aux questionnements de la Chambre des Comptes dans le cadre de son rapport provisoire 2003, et après rapprochement de tous les documents en sa possession, et toutes les investigations menées dans le cadre de l'examen des documents budgétaires 2003, la Cour estime que les Comptes des Comptables Principaux assignataires et ceux de l'Ordonnateur peuvent être déclarés concordants.

En conséquence, la Cour joint, en annexe au présent rapport définitif, la déclaration générale de conformité relative à l'exécution du budget de l'Etat de l'An 2003.

Vu les conclusions écrites du Procureur Général ;

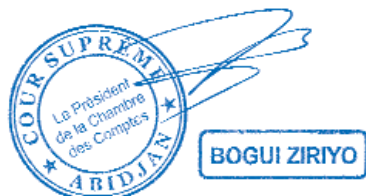
Délibéré et arrêté en Chambre du Conseil en sa séance du 30 Octobre 2008.

Etaient présents :

- Monsieur BOGUI Ziriyo, Vice-Président de Cour Suprême, Président de la Chambre des Comptes, Président de séance, Rapporteur ;
- Monsieur N'GUESSAN Djaha, Conseiller à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, Membre ;
- Monsieur KONE Moussa, Conseiller à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, Membre ;
- Madame GUIRAUD Béatrice, Conseiller à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, Membre ;
- Monsieur DIAÏ Gahon Jean Hilaire, Conseiller à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, Membre ;
- Monsieur KOUKOUGNON Joachim, Conseiller à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, Membre ;
- Monsieur BOUADOU Eba Julien, Conseiller à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, Membre ;
- Maître SORO Lucien, Greffier, Secrétaire de séance.

Fait à la Cour, le 6 novembre 2008.

Le Président de Séance



Le Rapporteur



DÉCLARATION GÉNÉRALE DE CONFORMITÉ

**ENTRE LES COMPTES DE L'ADMINISTRATION
GÉNÉRALE DES FINANCES**

ET

**LES COMPTES DES COMPTABLES
PRINCIPAUX DE L'ÉTAT**

**POUR L'EXÉCUTION DES OPÉRATIONS
DU BUDGET DE L'ÉTAT**

DE L'ANNÉE 2003

DÉCLARATION GÉNÉRALE DE CONFORMITÉ ENTRE LES COMPTES DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DES FINANCES ET LES COMPTES DES COMPTABLES PRINCIPAUX DE L'ÉTAT POUR L'EXÉCUTION DES OPÉRATIONS DU BUDGET DE L'ÉTAT DE L'ANNÉE 2003

LA COUR,

Conformément aux dispositions combinées de l'article 37 de la loi organique n°59-249 du 31 décembre 1959 relative aux lois de Finances et des articles 36 et 37 de la Directive n°05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux Lois de finances et des articles 154 et 171 de Loi n°94-440 du 16 décembre 1994, portant organisation et attributions de la Cour Suprême, modifiée et complétée par la Loi n°97-243 du 25 août 1997, et procédant au rapprochement entre les documents ci-après :

- 1 d'une part, le projet de loi de règlement du budget de l'Etat de l'année 2003, communiqué à la Cour par le Ministre de l'Economie et des Finances par lettre n°3281/MDPMEF/DGBF/DPSB-2 du 12 octobre 2006 ;
- 1 d'autre part, le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) 2003 et tous les documents annexes transmis à la Cour ;
- 1 Vu les conclusions écrites du Procureur Général,

1- Déclare la conformité entre lesdits documents

Sous réserve :

- a- Du vote d'une loi de finances rectificative 2003 avant le vote du projet de loi de règlement du budget 2003,
- b- Des erreurs et irrégularités qu'elle pourrait relever, ultérieurement, à l'occasion de l'apurement des comptes des Comptables principaux de l'Etat.

En conséquence, les comptes de l'Administration Générale des Finances décrivant l'exécution des opérations du Budget de l'Etat, au titre de la gestion 2003, sont arrêtés comme suit :

BUDGET DE L'ÉTAT

- RECETTES	:	1.399.551.201.825. F CFA
- DEPENSES	:	1.645.801.819.782 F CFA

RÉSULTAT DÉFICITAIRE	:	246.250.617.957. F CFA

2- La Cour ordonne que le présent procès-verbal accompagné des états, pièces et documents sur lesquels est fondée la déclaration générale de conformité, soit déposé au Secrétariat de la Chambre des Comptes pour y avoir recours, en cas de besoins et qu'une expédition de ladite déclaration générale de conformité et du rapport soit transmise au Président de la République ainsi qu'au Président de l'Assemblée Nationale pour accompagner le projet de loi de règlement des comptes définitifs du Budget de l'Etat, pour la gestion 2003.

3- La Cour ordonne, en outre, que le rapport et la déclaration générale de conformité soient publiés au Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire (JORCI), en même temps que la loi de règlement du budget de l'Etat de l'exercice budgétaire 2003.

Le procès-verbal de conformité est dressé en Chambre du Conseil de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême pour être annexé à son rapport sur l'exécution de la loi de finances de la gestion 2003.

Fait à la Cour, le 6 novembre 2008.

Le Président de Séance

Le Rapporteur



ANNEXES

LES RESSOURCES DU BUDGET GENERAL (tableau n°1)

1. RESSOURCES DU BG	LDF initiale 2003	Budget Modificatif 2003	Exécution 2003
Recettes intérieures	1.359.050.607.770	1.419.517.127.770	1.270.851.691.541
Emprunts obligataires.....	60.000.000.000	75.000.000.000	40.403.320.000
Recettes fiscales.....	1.199.041.107.770	1.244.507.627.770	1.189.002.095.238
Recettes non fis- cales.....	82.000.000.000	82.000.000.000	38.372.155.679
Cessions privatisations.....	10.000.000.000	10.000.000.000	1.157.079.945
Recettes exceptionnelles	-	-	-
Recettes des C.S.T au B.G	8.009.500.000	8.009.500.000	1.917.040.679
RESSOURCES EXTERIEURES	156.301.992.306	196.396.117.324	128.699.510.284
Recettes extérieures/projets	113.401.992.306	128.991.992.306	30.809.186.384
Rééchelonnement.....	-	-	90.787.748.934
Emprunts projets.....	88.876.924.294	104.376.924.294	27.726.123.309
Dons projets.....	24.525.068.012	24.615.068.012	3.083.063.075
Recettes exté. d'appui budg.	42.900.000.000	67.404.125.018	7.102.574.966
Emprunts programme.....	42.900.000.000	67.404.125.018	7.102.574.966
Total du budget général	1.515.352.600.076	1.615.913.245.094	1.399.551.201.825

Sources : Loi de finances 2003/Projet de loi de règlement 2003/Collectif budgétaire 2003 de la DGBF

LES CHARGES DU BUDGET GENERAL (tableau n°2)

1. CHARGES DU BUDGET GENERAL	LDF initiale 2003	Budget Modificatif 2003	Exécution 2003
Titre 1: Dette publique	365.087.320.000	409.553.840.000	428.700.735.697
Dette intérieure.....	115.508.490.000	115.508.490.000	130.922.740.253
Dette extérieure.....	249.578.830.000	294.045.350.000	297.777.995.444
Dette extérieure rééch.....	-	-	-
Titre 2 : Dépenses ordinaires	901.904.494.802	924.608.619.820	955.406.516.957
Dépenses de fonctionnement.	354.435.980.651	377.140.105.669	418.665.754.563
Dépenses de personnel.....	547.468.514.151	547.468.514.151	536.740.762.394
Titre 3 : Dépenses d'investis.	248.360.785.274	281.750.785.274	151.502.922.275
Sur financement interieur.....	134.958.792.968	152.758.792.968	120.693.735.891
Sur financement extérieur.....	-	-	30.809.186.384
Sur emprunts (ACDP).....	113.401.992.306	128.991.992.306	-
Investis/dons (ACDP).....	-	-	-
Avances non régularisées	-	-	19.403.895.919
Total du Budget Général	1.515.352.600.076	1.615.913.245.094	1.645.801.819.782

Sources : Loi de finances 2003/Projet de loi de règlement 2003/Collectif budgétaire 2003 de la DGBF

Evolution des indicateurs de convergence pour les années 2001 à 2005 (tableau n°3)

Normes	2001		2002		2003		2004		2005	
	Real.	Score	Real.	Score	Real.	Score	Real.	Score	Real.	Score
I. Critères de premier rang										
Ratio solde budgétaire de base sur PIB nominal	4,6	R	2,6	R	0,6	R	0,0	R	0	R
Taux d'inflation annuel moyen (IHPC)	4,4	NR	3,1	NR	3,3	NR	1,4	R	3,9	NR
Ratio de l'encours total de la dette sur PIB nominal	100,4	NR	84,6	NR	76,8	NR	84,1	NR	73,6	NR
Arriérés de paiements										
Non accumulation										
Egal 0		R	-20,5	R	185,6	NR	89,5	NR	-35,4	R
Egal 0	-67,4	R	126,3	NR	382,7	NR	428,7	NR	485,9	NR
II. Critères de second rang										
Ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales	41,5	NR	41,6	NR	45,2	NR	43,9	NR	45	NR
Ratio investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales	7,2	NR	11,6	NR	10,5	NR	12,3	NR	10,6	NR
Ratio du déficit extérieur courant hors dons par rapport au PIB nominal	-0,4	R	6,6	R	0,6	R	0,6	R	-0,2	R
Taux de pression fiscale	15,3	NR	15,4	NR	14,4	NR	15,2	NR	14,6	NR
Nombre de critères respectés		4		3		2		3		3

Source: INS, DGTCP, DGE, DGBF,

R: Critère respecté; **NR:** Critère non respecté