

COUR SUPREME

REPUBLIQUE DE CÔTE D'IVOIRE

CHAMBRE DES COMPTES

UNION-DISCIPLINE-TRAVAIL

RAPPORT DEFINITIF

SUR L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES EN VUE DU REGLEMENT DU BUDGET DE L'EXERCICE 2005

ACCOMPAGNANT

LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE ENTRE LES COMPTES DE L'AN 2005

Textes référentiels :

Article : 37 de la Loi Organique n° 59-249 du 31 Décembre 1959 relative aux lois des Finances.

Articles : 91, 154 et 171 de la Loi n° 94-440 DU 16 Août 1994 modifiée par la loi n° 97-243 du 25 avril 1997 relative à la Cour Suprême.

Articles : 37, 44 et 71 de la Directive n° 05/97/CM du 16 décembre 1997 de l'UEMOA.

Sommaire

P.03	DELIBERE
P.04	INTRODUCTION
P.08	CHAPITRE I : PRESENTATION DU BUDGET 2005, SON EXECUTION, ET LES RESULTATS DE L'EXECUTION DU BUDGET 2005
P.13	CHAPITRE II : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS
P.23	CONCLUSION GENERALE

DELIBERE

Le présent rapport de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême a été établi dans le cadre de la mission que lui assignent, d'une part, l'article 71 de la Directive n° 05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances aux termes duquel « la juridiction des comptes assiste le parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances », et d'autre part, les articles 154 et 171 de la loi sur la Cour Suprême suivant lesquels « la Chambre des Comptes établit annuellement un rapport sur l'exécution des lois de finances accompagnant la déclaration générale de conformité. Ce rapport est déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale en même temps que le projet de loi de règlement ».

C'est donc conformément aux dispositions de l'article 91 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 2005 et la déclaration générale de conformité entre les comptes de l'an 2005.

Ont siégé :

Monsieur BOGUI Ziriyo, Vice-Président de la Cour Suprême, Président de la Chambre des Comptes et Président de séance ;

Monsieur KONE Moussa, Conseiller ;

Monsieur N'GUESSAN Djaha, Conseiller ;

Madame GUIRAUD Béatrice, Conseiller ;

Monsieur KOUKOUNGON Joachim, Conseiller ;

Monsieur BOUADOU Aba Julien, Conseiller, Rapporteur.

Ont collaboré à ce rapport : M. BOGUI Ziriyo , Président de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême et MM. KOUKOUNGON Joachim et DIAÏ Gahon Jean-Hilaire, Conseillers à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

Etait présent :

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

Fait à la Cour, le 27 avril 2010

INTRODUCTION

1- L'environnement économique et financier de l'année 2006 dans les Principales régions du monde et en Côte d'Ivoire

La reprise de l'activité économique mondiale amorcée en 2003 s'est poursuivie par une expansion de la croissance mondiale qui s'est établie en 2005 à 4,3 %, légèrement en deçà de son niveau de 2004 de 5,1% contre 4,0 % en 2003 et 3,0 % en 2002.

Dans les pays industrialisés, en dépit de l'augmentation des cours mondiaux du pétrole, les tensions inflationnistes ont été relativement contenues.

Au plan sous-régional, dans les pays de l'UEMOA, on a observé un bon niveau de production agricole après le recul enregistré en 2004.

La croissance du produit intérieur brut dans l'UEMOA est ressortie à 3,6% en 2005 contre 3,1% en 2004.

En 2005, le taux de croissance réel de la plupart des pays de l'UEMOA a connu une décélération par rapport à 2004.

En Côte d'Ivoire, la croissance du PIB s'est inscrite à un niveau de 1,8 % selon les dernières estimations, sous l'effet des bonnes récoltes, notamment du café et du cacao et du dynamisme du secteur pétrolier et des télécommunications.

En Côte d'Ivoire, à fin décembre 2005, le taux d'inflation s'est établi à 3,9 % en moyenne annuelle, soit 0,9 % au-dessus de l'objectif communautaire qui est inférieur ou égal à 3 %.

La situation des finances publiques est demeurée caractérisée par les tensions de trésorerie, se traduisant par des accumulations d'arriérés de paiements intérieurs et extérieurs.

Et qui plus est, la persistance de la crise a entraîné une dégradation de l'environnement économique avec pour conséquence pour les entreprises :

- la réduction des effectifs et,
- la réduction de leurs capacités de production.

Au plan des réalisations, la scission de fait du pays en deux zones (gouvernementale et forces nouvelles) et le non retour à la paix ont entraîné des contre performances notables, par rapport à l'objectif 2005, tant pour les recettes que pour les dépenses.

2- Le dispositif légal et réglementaire

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, la Chambre des Comptes a établi un rapport provisoire sur l'exécution du budget 2005 sur la base des comptes des comptables principaux et de ceux des administrations financières, accompagnés des documents établis à cet effet par les services financiers compétents du Ministère de l'Economie et des Finances.

Ce rapport provisoire sur l'exécution du budget 2005 a été communiqué au Ministre de l'Economie et des Finances, conformément à la procédure contradictoire pour observations, par correspondance n° 144/ CS/CCPT-S M du 30 octobre 2008 (jointe en annexe).

La réponse du Ministère de l'Economie et des Finances est parvenue à la Cour par correspondance n° 4969/ MEF/DGBF/DPSD-2 en date du 27 août 2009 dont ci-joint copie en annexe. C'est dire que le délai d'un (1) mois imparti, en l'espèce, a été largement dépassé.

C'est sur la base de ces observations des services techniques compétents du Ministère de l'Economie et des Finances que la Cour rend son rapport définitif sur l'exécution de la loi de finances 2005.

La loi de finances 2005 peut être résumée, en ce qui concerne sa présentation d'une part et, son exécution et ses résultats d'autre part, comme il suit :

RESUME

La Loi de finances Initiale 2005 équilibrée en recettes et en dépenses se chiffrait à 1.734.971.516.129 FCFA.

A l'exécution, elle a été portée en recettes et en dépenses à 1.746.236.475.390 FCFA, soit une hausse de 11.264.959.261 FCFA détaillée comme suit :

Recettes :

- Recettes Intérieures : 10.699.974.699 FCFA
- Recettes Extérieures : 564.984.562 FCFA

Total : **11.264.959.261 FCFA**

Dépenses :

- Dépenses Ordinaires : 8.573.251.380 FCFA
- Dépenses d'Investissements : 2.691.707.881 FCFA

Total : **11.264.959.261 FCFA**

Au plan des résultats de l'exécution de la Loi de finances 2005, la consolidation s'est soldée par un résultat déficitaire de : 270.985.104.994 FCFA.

Intitulé	Débit	Crédit
- Solde du compte 90 « dépenses du Budget Général »	1.744.156.612.866	-
- Solde du compte 91 « Recettes du Budget Général »	-	1.395.655.333.183
Déficit du budget général		-348.501.279.683
- Solde du Compte 96 « Comptes Spéciaux du Trésor »	-	1.596.162.127
Sous total	1.744.156.612.866	1.397.251.495.310
Résultat d'exécution budgétaire	-	- 346.905.117.556
- Augmentation des ressources par intégration des recettes de rééchelonnement	-	143.705.293.985
- Augmentation des dépenses sur Emprunts - projets	4.750.093.811	-
- Augmentation des dépenses sur dons- projets	1.149.308.434	-
Solde des opérations de consolidations	+75.920.012.562	
Sous total des consolidations	67.785.281.423	143.705.293.985
TOTAL GENERAL	1.811.941.894.289	1.540.956.789.295
Résultat du Budget non réglé année 2005		- 270.985.104.994

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

- ❖ CHAPITRE I : La présentation de la loi de finances 2005, son Exécution, et les résultats de l'exécution 2005 ;
- ❖ CHAPITRE II : Observations et Recommandations ;
- ❖ CONCLUSION.

CHAPITRE I : LA PRESENTATION DE LA LOI DE FINANCES 2005, SON EXECUTION, ET LES RESULTATS DE L'EXECUTION 2005

Dans cette première partie, il s'agira d'une brève présentation de la Loi de Finances 2005, de son exécution et de ses résultats d'exécution.

A- LA PRESENTATION DE LA LOI DE FINANCES 2005

La Loi de finances de l'exercice 2005 a été votée en équilibre, en recettes et en dépenses, à 1.734.971.516.129 F CFA, puis modifiée pour porter le montant à 1.746.236.475.390 F CFA soit, une augmentation de 11.264.959.261. F CFA.

1- Présentation des Recettes : (cf. Annexe n°1)

Les prévisions de recettes au titre du budget primitif 2005 s'élèvent à 1.734.971.516.129 F CFA dont 1.419.966.729.368 F CFA de recettes intérieures et 315.004.786.761 F CFA de recettes extérieures.

Ces prévisions de recettes ont été modifiées pour atteindre un montant de 1.746.236.475.390 F CFA.

2- Présentation des Dépenses : (cf. Annexe n°2)

La Loi de finances initiale 2005 a été votée en dépenses à hauteur de 1.734.971.516.129 FCFA, puis modifiée à 1.746.236.475.390 FCFA et répartie en quatre titres ventilés ainsi qu'il suit :

- ✓ **Dette Publique** : **569.252.348.227 F CFA**
- ✓ **Dépenses ordinaires** : **998.692.505.603 F CFA**
- ✓ **Dépenses d'investissements** : **178.291.621.560 F CFA**
- ✓ **Dépenses de C.S.T** : **4.000.000.000 F CFA**

3- Présentation des Comptes Spéciaux du Trésor :

Les recettes et les dépenses des Comptes Spéciaux du Trésor ont été estimées à un niveau de 4.000.000.000 FCFA au titre de l'exercice 2005.

B- L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES 2005

L'exécution de la loi de finances 2005 s'est faite en recettes à hauteur de 1.540.956.789.295 F CFA et en dépenses à 1.811. 941.894.289 F CFA, soit un déficit de 270.985.104.994 F CFA.

1- Exécution des Recettes : (Cf. Annexe n° 1)

Prévues dans le budget modifié pour un montant de 1.746.236.475.390 F CFA, les recettes recouvrées s'élèvent à 1.540.956.789.295 F CFA, soit un taux d'exécution de 88,24 % par rapport aux prévisions.

Les recettes recouvrées sont ventilées de la façon suivante :

- Les recettes intérieures recouvrées s'élèvent à 1.385.969.307.904 F CFA par rapport aux prévisions, soit..... 96,88 % ;
- Les recettes extérieures mobilisées s'élèvent à 154.987.481.391 F CFA par rapport aux prévisions, soit.....49,11 % ;
- Les ressources des Comptes Spéciaux du Trésor recouvrées s'élèvent à 1.596.162.127 F CFA par rapport aux prévisions, soit..... 9,90 % ;
- et les gains résultant du rééchelonnement obtenu en cours de gestion 2005 s'élèvent à 143.705.293.985 F CFA par rapport aux prévisions, soit 99,96 %.

Au total, les recettes totales recouvrées se répartissent comme ci-après :

- Les recettes intérieures..... 89,94 %
- Les recettes extérieures..... 10,06%
(dont échéances rééchelonnables).

2- Exécution des Dépenses : (Cf. Annexe n° 2)

Les dépenses ont été prévues à la Loi de finances 2005 pour un montant de 1.734.971.516.129 F CFA puis modifiées pour porter le montant à 1.746.236.475.390 F CFA.

Le Budget de l'Etat de l'exercice 2005 a été exécuté en dépenses pour un montant de 1.811.941.894.289 F CFA, ressortant ainsi un déficit de 270.985.104.994 F CFA (1.540.956.789.295 F CFA - 1.811.941.894.289 F CFA), correspondant à un taux d'exécution de 103,76 % par rapport aux prévisions.

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

Les Comptes Spéciaux du Trésor (C.S.T) ont enregistré 1.596.162.127 FCFA de recettes et de dépenses en 2005. Les recettes perçues au titre des Comptes Spéciaux du Trésor ont été intégralement transférées au Budget Général au terme de la gestion 2005.

Au total, au titre des dépenses, le niveau global d'exécution des dépenses se décompose comme suit :

- Dette publique..... 32,51 % ;
- Dépenses ordinaires..... 56,36 % ;
- Dépenses d'investissements..... 7,72 % ;
- et avances de Trésorerie..... 3,42 %.

C- LES RESULTATS DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES 2005

Les opérations exécutées en 2005 au titre du budget de l'Etat en recettes et en dépenses ont permis de dégager, au terme de la gestion 2005, les trois types de résultats ci-après conformément aux dispositions de la directive n° 5-97 de l'UEMOA sur les finances publiques :

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

1- Le résultat de l'exécution de la loi de finances 2005 :

Il est égal à l'excédent des charges (budget en déficit) ou des ressources (budget en excédent). Il comprend les opérations du budget général (solde des comptes 90 et 91) et celles des comptes spéciaux du Trésor (solde du compte 96).

Le résultat définitif de l'exécution de la Loi de finances 2005 indique le besoin de financement de l'Etat et est déficitaire de : 270.985.104.994 F CFA (1.540.956.789.295 F CFA – 1.811.941.894.289 F CFA) après consolidation des soldes des comptes « 90, 91, 96 et des pertes et profits sur emprunts et engagements ainsi que les remises de dettes. ».

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 + 50.890.019.543 F CFA au titre de l'exercice 2005 (1.298.239.535.777 F CFA – 1.247.349.516.234 F CFA).

Il s'ensuit, au plan comptable, un enrichissement de l'Etat, d'égal montant au titre de l'exercice 2005 qui a servi à l'autofinancement.

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 2005, le résultat définitif apparaît pour un montant de - 270.985.104.994 F CFA, après consolidation du déficit résultant de la différence entre les recettes et les dépenses du budget général de - 348.501.279.683 F CFA.

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

- Déficit du Budget général : - 348.501.279.683 F CFA,
- Profits constatés dans l'exécution des comptes spéciaux du Trésor clos de : + 1.596.162.127 F CFA,
- Avances de trésorerie accordées en cours de gestion et non régularisées d'un montant de – 61.885.879.178 F CFA,
- Ecart entre les recettes et les dépenses de dons et d'emprunts projets de : - 5.899.402.245 F CFA et,
- Gains résultant des échéances rééchelonnables de + 143.705.293.985 F CFA.

La consolidation se résume comme suit :

(- 348.501.279.683 F CFA + 1.596.162.127 F CFA - 61.885.879.178 F CFA - 5.899.402.245 F CFA + 143.705.293.985 F CFA = - 270.985.104.994 F CFA).

Ce résultat est le même que le résultat d'exécution de la Loi de finances 2005.

Il est important de signaler que des avances de trésorerie d'un montant de 61.885.879.178 F CFA ont été octroyées au cours de l'exercice 2005. Ces avances n'ont pas été régularisées au terme de la gestion 2005. Cette situation est préoccupante car lesdites avances viennent aggraver le résultat déficitaire 2005.

4- Le transfert du résultat définitif :

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 2005, le résultat de l'exécution se traduit par un déficit qui s'élève à 270.985.104.994 F CFA après consolidation de toutes les opérations.

Ce solde déficitaire sera transféré au compte 02 « Découverts du Trésor et réserves » après le vote de la loi de règlement 2005.

5- Les déficits :

Les déficits enregistrés au titre des années 2002 à 2005 ressortent comme suit :

- Année 2002	:	106.808.238.109 F CFA
- Année 2003	:	246.250.617.957 F CFA
- Année 2004	:	232.581.253.304 F CFA
- Année 2005	:	270.985.104.994 F CFA

Après la présentation du Budget 2005 et l'exécution budgétaire dudit Budget 2005, il convient de relever que l'exécution des opérations de recettes et de dépenses de l'exercice 2005 appelle, de la part de la Chambre des Comptes, les observations et les recommandations, objets du chapitre II suivant.

CHAPITRE II : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

A- OBSERVATIONS RELATIVES A L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES 2005

Rappel

Les recommandations et observations que la Cour a faites au titre des exercices antérieurs et de l'exercice 2004, restées sans suite, sont reconduites en 2005.

1- Du respect des délais dans l'octroi des autorisations budgétaires Initiales et du recours au douzième provisoire :

La Cour observe que les délais de dépôt, de vote et de mise en exécution du Budget de l'exercice 2005 n'ont pas été respectés.

En effet, la Loi de finances 2005 a été votée par l'Assemblée Nationale en avril 2005. Cette Loi de finances a été publiée au Journal Officiel sous le numéro 2005-161 du 27 Avril 2005.

C'est le lieu d'indiquer que du 1^{er} janvier à avril 2005 il y a eu un vide juridique pendant cette période, alors que des opérations de recouvrement de recettes et de paiement de dépenses nécessaires à la continuité du service public ont été effectuées. Ce faisant, ni les ordonnateurs, ni les comptables, n'ont été munis d'un titre légal qui aurait pu justifier lesdites opérations pour la période considérée.

La Juridiction Financière rappelle les dispositions légales relatives aux points évoqués ci-dessus, comme suit :

L'article 80 de la Constitution, paragraphe 1 dispose que :

- l'Assemblée Nationale est saisie du Projet de loi de Finances dès l'ouverture de la session d'octobre ;
- Le paragraphe 7 du même article précise que si le projet de Loi de Finances n'a pu être déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Président de la République demande d'urgence à l'Assemblée Nationale, l'autorisation de reprendre le budget de l'année précédente par douzième provisoire.

Toutefois, il convient de relever qu'à la suite du rapport provisoire 2004 de la Chambre des Comptes, les services techniques du Ministère de l'Economie et des Finances ont bien voulu faire connaître à la Cour que la crise que connaît le pays et ses soubresauts, notamment les événements malheureux de novembre 2004, ont considérablement perturbé le calendrier budgétaire, entraînant des retards dans la mise en place du budget de l'année et le prolongement des délais de clôture budgétaire au-delà des journées complémentaires réglementaires.

Ainsi, la préparation du budget 2005 a coïncidé avec les périodes de clôture budgétaires des gestions antérieures.

De ce fait, l'autorisation de reprise du budget de l'année précédente par douzième provisoire n'a pu être demandée à l'Assemblée Nationale, vu les retards accusés par les services du Ministère de l'Economie et des Finances pour la mise en place des budgets.

C'est le lieu de rappeler, opportunément, que le droit budgétaire ivoirien est essentiellement constitué, entre autres, par la Loi organique n° 59-249 du 31 décembre 1959 et accessoirement par le décret n° 98-716 portant création du SIGFIP.

C'est pourquoi, le gouvernement aurait pu, à tout le moins, recourir par voie d'ordonnance, à l'autorisation de reprendre le budget de l'année 2004 par douzième provisoire pour la période du 1^{er} janvier au 27 avril 2005, en application des dispositions de la Constitution, notamment en son article 80.

2- Des modifications budgétaires :

Voté en recettes et en dépenses à un montant de 1.734.971.516.129 F CFA, le budget initial 2005 a été modifié, en cours d'exercice, pour être porté à un montant de 1.746.236.475.390 F CFA, soit une modification en hausse de 11.264.959.261 F CFA.

En réponse aux questionnements de la Chambre des Comptes suite à son rapport provisoire 2005, relativement aux modifications budgétaires pour un montant de 11.264.959.261 F CFA, les services techniques du Ministère de l'Economie et des Finances ont bien voulu faire connaître que cette modification est soumise à la ratification de l'Assemblée Nationale aux travers du projet de loi de Règlement du budget 2005, conformément aux dispositions de l'article 36 nouveau de la Directive n° 02/99 de l'UEMOA, relative aux lois de finances.

La Cour rappelle que le droit budgétaire ivoirien, en l'espèce, est constitué par la Loi organique n° 59-249 du 31 décembre 1959 dont les dispositions pertinentes stipulent en son article 2, alinéa 2 que seules les Lois de finances, dites rectificatives, peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la Loi de finances de chaque exercice budgétaire.

Les dispositions rappelées ci-dessus sont les seules qui s'imposent. De sorte que, l'article 36 de la Directive n° 02/99 de l'UEMOA, relative aux lois de finances ne saurait être invoqué tant que cette Directive n'aura pas été internalisée c'est-à-dire transcrite dans le droit budgétaire ivoirien.

La Cour rappelle, dès lors, en ses attributions d'assistance et de conseil au Gouvernement et au Parlement que l'Exécutif aurait pu recourir aux mécanismes légaux qu'offrent la Constitution et la Loi organique n° 59-249 du 31-12-1959.

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

La Cour constate que le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) 2005 fait apparaître des crédits disponibles non consommés à annuler s'élevant à 1.073.510.135 F CFA et des crédits à reporter sur l'exercice suivant de 1.506.964.420 F CFA, mais les arrêtés du Ministère de l'Economie et des finances dûment visés du Contrôleur Financier valant annulation des crédits et report des crédits n'ont pas été communiqués à la Cour.

Suite au rapport provisoire 2005 de la Chambre des Comptes et relativement à ses interrogations sur les reports et annulations de crédits, les services techniques du Ministère de l'Economie et des Finances ont invoqué les dispositions de l'article 40 du décret n° 98-716 du 16 décembre 1998, selon lesquelles la mise à disposition des crédits peut être modifiée par des actes budgétaires subséquents dont un arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances visé du contrôleur financier valant annulation ou report de crédit.

Par ailleurs, ils ont indiqué qu'il n'y a pas eu d'arrêtés de reports et d'annulations de crédits en 2005. Cependant, ils ont fait savoir que deux arrêtés portant transfert de crédits disponibles ont été pris, pour la régularisation de diverses dépenses payées par avances de trésorerie.

La Cour fait observer que dans un souci de discipline et de transparence budgétaire, mais surtout d'aider à honorer la signature du Ministre de l'Economie et des Finances apposée sur le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF 2005), il eût fallu soumettre à sa signature des arrêtés d'annulations et de reports de crédits disponibles non consommés, au terme de l'exercice et qu'en l'espèce, l'argument tiré de l'article 40 du décret n° 98-716 sur le SIGFIP ne saurait prospérer, car, étant en contradiction flagrante avec la Loi organique n° 59-249 du 31 décembre 1959.

Ce décret appelle même à être adapté à cette loi organique de 1959.

De ce qui précède, la Cour a été dans l'impossibilité de se prononcer sur les annulations et reports de crédits de l'exercice 2005.

4- Des dépassements de Crédits :

A l'exécution, le budget 2005 s'est établi en dépenses à 1.811.941.894.289 F CFA et en recettes à 1.540.956.789.295 F CFA.

L'exécution du budget 2005 a fait apparaître globalement des dépassements de crédits de 65.705.418.899 F CFA par rapport au budget révisé de l'an 2005 (1.746.236.475.390 F CFA – 1.811.941.894.289 F CFA).

La Cour relève que les dépassements de 19.761.746.094 Fcfa 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 d'un montant de 22.466.661.571 F CFA enregistrés au niveau des autres dépenses ordinaires qui bénéficient de crédits limitatifs.

La Cour reconnaît que le prolongement de la crise a entraîné des difficultés qui se sont traduites par une contraction des ressources intérieures, un faible niveau de mobilisation des ressources extérieures et un accroissement des dépenses ordinaires inhérentes aux charges supplémentaires liées à la crise socio-politique.

Néanmoins, la Cour rappelle qu'en cas de nécessité absolue qui entraîne des dépassements de crédits, l'Exécutif a tout loisir de recourir à des lois de Finances rectificatives pour être en conformité avec les textes en vigueur.

Au titre des dépenses ordinaires, la Cour fait observer que les dépenses de personnel ont 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 façon suivante jusqu'en 2005 :

- Dépenses de personnel exécutées en 2001 : 484,1 milliards, soit une augmentation de 29,9 milliards par rapport à 2000.
- Dépenses de personnel exécutées en 2002 : 523,6 milliards, soit une hausse de 39,5 milliards par rapport à 2001.
- Dépenses de personnel exécutées en 2003 : 536,7 milliards, soit un accroissement de 13,1 milliards par rapport à 2002.
- Dépenses de personnel exécutées en 2004 : 562,7 milliards, soit une augmentation de 26 milliards par rapport à 2003.
- Dépenses de personnel exécutées en 2005 : 558,3 milliards, soit une baisse de 4,4 milliards par rapport à 2004.

Si la Juridiction Financière a noté, avec satisfaction, une maîtrise des dépenses de personnel en 2005, elle observe néanmoins que, relativement à l'exécution du budget 2005, la masse salariale rapportée aux recettes fiscales représente 45,0 % ; ce qui est largement supérieur au seuil de 35 % fixé par les critères de convergence de l'UEMOA.

5- Des Dépenses fiscales et des restes à recouvrer :

La connaissance des dépenses fiscales et des restes à recouvrer permet d'apprécier les capacités financières de l'Etat à mettre en rapport avec son besoin de financement.

La Cour a relevé que les restes à recouvrer ressortent à 387.266.877.476 F CFA au 31/12/2005 mais le projet de Loi de règlement à elle adressé n'est pas appuyé par les états des exonérations fiscales, des remboursements fiscaux, des dégrèvements, des remises gracieuses, des agréments fiscaux prioritaires et des restes à recouvrer nominatifs des contribuables.

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

Si la Cour demande la transmission de tous les états détaillés relatifs aux restes à recouvrer, aux exonérations fiscales, aux remboursements fiscaux (T.V.A), aux dégrèvements, aux remises gracieuses, aux agréments fiscaux prioritaires et aux restes à payer nominatifs des contribuables, c'est dans un souci de transparence et de bonne gouvernance financière.

Cette réclamation de la Cour est une exigence des Partenaires au Développement à laquelle le Gouvernement a, du reste, souscrit depuis fort longtemps.

En réponse aux questionnements de la Cour, les services de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique ont fait savoir que les états réclamés plus haut pouvaient être produits par la Direction des Opérations d'Assiette de la Direction Générale des Impôts et par la Recette Principale de la Direction Générale des Douanes.

Il appartient, dès lors, au Ministre de l'Economie et des Finances de demander à ses Services compétents de faire parvenir à la Cour les différents états cités plus haut.

Toutefois, sur la foi de cette réponse, la Cour se fera fort de relancer les services techniques de la Direction Générale des Impôts et de la Direction Générale des Douanes.

6- Des Dépenses payées sans ordonnancement préalable

« Avances de trésorerie » :

Les avances de trésorerie octroyées en 2005 et non régularisées au 31/12/2005 s'élèvent à 61.885.879.178 F CFA.

Par ailleurs, le cumul des avances consenties et non régularisées au 31/12/2005 apparaît pour un montant de 130.234.644.014 F CFA au Compte 470, au Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) 2005.

Il est utile de rappeler que les dépenses payées sans ordonnancement préalable sont de deux catégories :

- les avances de trésorerie
- les rallonges budgétaires

En ce qui concerne les avances de trésorerie, elles se font ou doivent se faire dans la limite des autorisations budgétaires dès la mise en place du budget.

Ces avances constituent une application automatique de l'article 40 du décret

n° 98-716 en son alinéa 2 qui dispose que « La mise à disposition des crédits est réalisée tant pour les chapitres que pour les sous-chapitres par arrêté du Ministre chargé des Finances, visé du contrôleur financier. Elle est conforme à la répartition des crédits figurant dans la loi de finances, telle que votée par le Parlement.

Ces deux actes réglementaires à compétence liée sont réputés pris du seul fait de la promulgation de la loi de finances, conformément aux chiffres figurant dans l'annexe budgétaire à la loi de finances ».

Cette mise à disposition automatique des crédits budgétaires est nécessaire à assurer la continuité du service public indispensable à la satisfaction des usagers du service public.

La régularisation de ces avances relève d'une automaticité par l'applicatif dénommé SIGFIP et les ordonnateurs délégués devraient être invités par le Ministre en charge des Finances à veiller à cette régularisation automatique.

En ce qui concerne les avances faites par décret d'avance ou par arrêté tel que cela est prévu par les Directives de l'UEMOA sous réserve que celles-ci soient transposées dans le droit national ivoirien, il s'agit en fait de rallonges budgétaires.

Dans le cadre de cette rallonge, la régularisation de celle-ci devrait procéder d'une loi de finances rectificative ou, à tout le moins, par la loi de règlement définitif du budget concerné, si la Directive est internalisée.

Dans les deux cas, la régularisation des avances ne devrait pas poser de problème ; car d'un côté, il s'agit d'avances couvertes par des crédits budgétaires et dont la régularisation n'est qu'une opération de mise en œuvre du SIGFIP, et de l'autre, de rallonge budgétaire qui donne lieu à la mise en place de crédits nouveaux censés être gagés sur de nouvelles recettes et, dans ce dernier cas, la régularisation doit procéder du recours à l'Assemblée Nationale.

Si ces procédures avaient été appliquées normalement, ces avances ne devraient plus figurer dans un compte d'attente au 31 décembre 2005.

La Cour relève qu'au 31 décembre 2005, les avances non régularisées cumulées du compte 470 « dépenses payées avant ordonnancement » s'élèvent à la somme de 130.234.644.014 F CFA au débit.

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

Les Restes à payer au titre des dépenses ordonnancées non payées de l'année 2005 s'élèvent à 530.205.170.392. FCFA au 31/12/2005.

La balance d'entrée 2005 fait ressortir un montant de 913.447.537.426 F CFA, soit au total un montant cumulé de restes à payer de 1.443.652.707.818 F CFA au Compte 40 « Dépenses ordonnancées non payées ».

Quant à la dette publique, prévue en 2005 pour un montant de 569.252.348.227 F CFA, elle a été exécutée à hauteur de 589.014.094.321 F CFA, à raison de 106.285.692.384 F CFA au titre de la dette intérieure et de 482.728.401.937 F CFA au titre de la dette extérieure, mais il faut indiquer que la dette publique bénéficie de crédits évaluatifs qui peuvent être exécutés en dépassement.

La Cour fait observer que l'accroissement des arriérés de paiement (restes à payer) et les déficits successifs et cumulatifs de l'exécution des Lois de finances, risquent de fragiliser la capacité financière de l'Etat et d'hypothéquer les politiques publiques de développement et de lutte contre la pauvreté.

8- Des soldes non reconnus par les Postes Comptables :

La Cour constate que des soldes non reconnus par les Postes Comptables apparaissent au Compte 499 « Soldes non reconnus par les P.C » dans le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) 2005 pour un montant cumulé de 431.130.579.467 F CFA.

Suite au Rapport provisoire 2004, la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité publique a indiqué que les montants à problème ont été identifiés à la faveur de la rédaction d'un projet de loi portant amnistie des soldes anormaux et que cette opération a permis aux Comptables de corriger les montants qu'ils avaient initialement reconnus.

La Cour est au regret de constater que ces soldes figurent toujours au Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) 2005 et demande communication du projet définitif de loi portant amnistie de ces soldes.

9- Compte : 461-31 « Débets Administratifs » :

Ce Compte fait apparaître un montant de 1.685.899.447 F CFA en balance d'entrée 2005 et en balance de sortie 2005 au Compte général de l'Administration des Finances (C.G.A.F) 2005.

Selon les réponses des Services Techniques du Ministère de l'Economie et des Finances, suite au Rapport provisoire 2004, des propositions d'écritures de contrepartie auraient été proposées mais la Cour constate que ce solde demeure toujours en l'état en 2005.

La Cour souhaite connaître les problèmes réels qui empêchent la régularisation du solde de ce compte.

B- OBSERVATIONS RELATIVES AUX CRITERES DE CONVERGENCE DE L'UEMOA

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

Sur les huit (08) critères de convergence prévus par la Directive communautaire, seuls les trois (03) critères ci-après ont été respectés en 2005 :

1. Le solde budgétaire de base / PIB : Supérieur ou égal à 0 = 0
2. La non accumulation des arriérés de paiement intérieurs égal à 0 = - 35,4
3. Le déficit extérieur courant hors dons par rapport au PIB nominal > ou = à - 5 = - 0,2

C - DES RECOMMANDATIONS

Au terme de ce rapport définitif 2005, la Cour recommande ce qui suit :

- **Au titre des Directives de l'UEMOA :**
 - La transposition des Directives de l'UEMOA adoptées en juin 2009, notamment celles relatives aux Lois de finances dans les normes nationales.
- **Au titre de l'Exécution de la loi de finances 2005 :**
 - La prise d'une loi organique modifiant et complétant la loi Organique n° 59-249 du 31 décembre 1959 relative aux lois de finances.
 - Le respect des dispositions de la Constitution (article 80, alinéas 1 et 7) et de la Loi Organique n° 59-249 relative aux Lois de finances, en ce qui concerne les délais de préparation et de présentation des lois de finances et des Lois de Finances rectificatives, en cours d'exercice à l'Assemblée Nationale et la production, dans les délais, des documents de fin d'exécution budgétaire et des modalités de règlement des budgets de l'Etat. Cela permettrait à la Juridiction Financière de produire son rapport sur l'exécution des Lois de finances dans les délais raisonnables.
 - En cas de vote tardif du budget, le recours par 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.
 - La communication, pour l'avenir, des arrêtés d'annulation et de report de crédits du Ministre de l'Economie et des Finances, visés par le Contrôleur Financier, conformément à l'article 40 du décret n° 98-716 du 16 décembre 1998.

- Le respect 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).
- Le respect, en cas de nécessité absolue qui entraîne des dépassements, des divers mécanismes législatifs et réglementaires pour donner un fondement légal aux dépassements enregistrés à l'exécution des budgets, en cours d'exercice.
- La transmission, pour l'avenir, de tous les états détaillés relatifs aux restes à recouvrer, aux exonérations fiscales, aux remboursements fiscaux (T.V.A), aux dégrèvements, aux remises gracieuses, aux agréments fiscaux prioritaires, aux restes à payer nominatifs des contribuables, dans un souci de transparence et de bonne gouvernance financière.
- 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, sur la base des crédits autorisés dans le Budget de l'exercice par le Parlement.
- Un effort de maîtrise des dépenses, notamment des dépenses de personnel,
- Poursuivre l'effort de maîtrise des arriérés intérieurs et extérieurs,
- La communication, pour l'avenir, par la Direction de la Dette Publique des conventions et des accords de prêts, par bailleur de fonds ainsi que les échéanciers de remboursements de la dette (capital, intérêts, dettes restant dues, la dette rééchelonnée, les remises de dettes...).
- La production d'un rapport explicatif et d'un état de développement de solde relatifs aux opérations non reconnues par les postes Comptables au travers du Compte 499 et des débits administratifs ressortant au Compte 461-31.

CONCLUSION :

La Cour relève que les questionnements et les éclairages demandés au travers de ses Rapports provisoires 2005 et antérieurs ont fait l'objet d'une suite de la part du Ministère de l'Economie et des Finances.

Ainsi, après rapprochement de tous les documents en sa possession et toutes les investigations menées dans le cadre de l'examen des documents budgétaires 2005 et sous les réserves formulées dans la Déclaration Générale de Conformité, 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 2005.

Délibéré et arrêté en Chambre du Conseil en sa séance du 27 avril 2010.

Le Président de séance

Le Rapporteur

ANNEXES 1 à 3

Les Ressources du Budget Général 2005 (Tableau 1)

1. RESSOURCES DU BG	LDF initiale 2005	Budget modifié 2005	Exécution 2005
RECETTES INTERIEURES	1.419.966.729.368	1.430.666.704.067	1.385.969.307.904
Emprunts obligataires.....	40.000.000.000	50.699.974.699	86.133.610.000
Recettes fiscales.....	1258.014.770.380	1.258.014.770.380	1.214.735.984.516
Recettes non fiscales.....	106.951.958.988	106.951.958.988	79.304.892.100
Cessions – privatisations...	11.000.000.000	11.000.000.000	-
Recettes exceptionnelles...	-	-	4.198.659.161
Recettes des C.S.T au B. G.	4.000.000.000	4.000.000.000	1.596.162.127
RESSOURCES EXTERIEURES	315.004.786.761	315.569.771.323	154.987.481.391
Recettes extérieures / projets	45.430.233.020	45.995.217.582	11.282.187.406
Emprunts projets.....	37.144.523.000	37.700.804.812	9.562.725.406
Dons projets.....	8.285.710.020	8.294.412.770	1.719.462.000
Recettes exté. d'appui budg.	269.574.553.741	269.574.553.741	143.705.293.985
Emprunts programme.....	116.212.770.666	116.212.770.666	-
Dons programme.....	9.602.160.000	9.602.160.000	-
Rééchelonnement.....	143.759.623.075	143.759.623.075	143.705.293.985
Total du budget général	1.734.971.516.129	1.746.236.475.390	1.540.956.789.295

Sources : Loi de finances 2005 / Projet de loi de règlement 2005.

Les Charges du Budget Général 2005 (Tableau 2)

1. CHARGES DU BUDGET GENERAL	LDF initiale 2005	Budget modifié 2005	Exécution 2005
Titre 1 : Dette publique	569.252.348.227	569.252.348.227	589.014.094.321
Dette intérieure.....	115.375.961.393	115.375.961.393	106.285.692.384
Dette extérieure.....	453.876.386.834	453.876.386.834	482.728.401.937
Dette extérieure rééch.....	-	-	-
Titre 2 : Dépenses ordinaires	990.119.254.223	998.692.505.603	1.021.159.167.174
Autres Dépenses ordinaires.....	428.872.567.013	440.442.625.215	462.909.286.786
Dépenses de personnel.....	561.246.687.210	558.249.880.388	558.249.880.388
Titre 3 : Dépenses d'investis.	175.599.913.679	178.291.621.560	139.882.753.616
Sur financement Intér.....	130.169.680.659	132.296.403.978	128.600.566.210
Sur financement extér.....	45.430.233.020	45.995.217.582	11.282.187.406
Avances non régularisée.....	-	-	61.885.879.178
Total du Budget Général.....	1.734.971.516.129	1.746.236.475.390	1.811.941.894.289

Sources : Loi de finances 2005 / Projet de loi de règlement 2005