

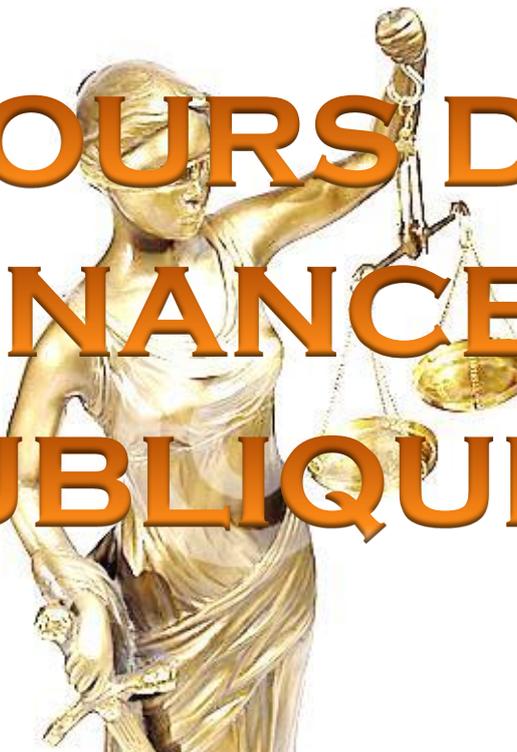


UNITE UNIVERSITAIRE D'ABIDJAN

FACULTE DE DROIT CIVIL

REPUBLIQUE DE CÔTE D'IVOIRE
UNION – DISCIPLINE – TRAVAIL

ANNEE ACADEMIQUE
2011 – 2012



COURS DE FINANCES PUBLIQUES

COURS A LA DISPOSITION EXCLUSIVE DES ETUDIANTS DE LA
LICENCE 2 – FACULTE DE DROIT CIVIL – UCAO UUA

VIRTUALISE PAR

TEAM LICENCE 2

Copyright by licence2online.wifeo.com – Mai 2012

CHERS CONDISEIPLES

ATTENTION!

CE COURS DE FINANCES PUBLIQUES GENERAL EST CELUI DU **PROFESSEUR SEKA SEKA PAUL**.

POUR LES ETUDIANTS QUI VOUDRAIENT BIEN COMPLETER OU VOIR AUTREMENT LE COURS SUR LES FINANCES PUBLIQUES, VOUS ETES LIBRES DE FAIRE VOS RECHERCHES SUR LA PAGE WEB DE L'AMPHI. CEPENDANT CE COURS EST COMPLET ET IL EST IMPERATIF D'AVOIR SUIVI CE COURS MAGISTRAL EN AMPHI POUR EN AVOIR UNE MEILLEURE PERCEPTION D'ENSEMBLE.

NOUS, L'EQUIPE DE licence2online.wifeo.com, DECLINONS TOUTE RESPONSABILITE ACADEMIQUE VIS-A-VIS DES ETUDIANTS QUI TROUVERONS UNE ALTERNATIVE TOTALE AU COURS DU PROFESSEUR SEKA SEKA PAUL

CETTE MISE EN GARDE ETANT AINSI FAITE, L'EQUIPE DE licence2online.wifeo.com, VOUS SOUHAITE UNE EXCELLENTE BOSSE. FAITES BON USAGE DE CE DOCUMENT ET VISITEZ REGULIEREMENT NOTRE SITE.

La Team Licence 2

Toute reproduction, duplication ou distribution de ce document est EXCLUSIVEMENT réservée à LA TEAM LICENCE 2. Elle est donc ABSOLUMENT INTERDITE à toute autre personne.

COURS DE FINANCE PUBLIQUE : CADRE JURIDIQUE DES FINANCES PUBLIQUES

INTRODUCTION GENERALE

Section 1 :

LES NOTIONS DE FINANCE PUBLIQUE

Les finances publiques constituent **la branche du droit public qui a pour objet l'étude des règles et des opérations relatives aux deniers publics**. Les finances publiques *déterminent l'ensemble des ressources et des charges qui se rapportent à l'activité des personnes publiques*: l'Etat, collectivités territoriales, EPN, organisations internationales telles que l'ONU, les établissements publics internationaux tels que le FMI, la banque mondiale, l'UEMOA etc...

Les finances publiques peuvent se définir comme la science qui étudie les moyens d'action financiers permettant aux personnes morales de droit public d'intervenir dans la vie économique et sociale. Ayant pour objet les deniers publics, les finances publiques s'opposent aux finances privées qui elles ont pour objet l'étude de la richesse dont dispose les particuliers ou les collectivités privées ou plus généralement de la richesse utilisée suivant les procédures de droit privé. Sans doute existe-il entre les finances publiques et les finances privées une certaine parenté.

Elles soulèvent les unes et les autres des problèmes analogues: problème de l'établissement d'un budget, problème de mise en œuvre, problème de la limitation des dépenses, problèmes des ressources ordinaires et extraordinaires, problème de contrôle de comptabilité, de trésorerie etc... Tous ces problèmes permettent de rapprocher les finances publiques des finances privées. Cependant au-delà de ces affinités ils existent des différences fondamentales entre les deux types de finances. Une de ces différences repose sur le fait que l'Etat dispose de la contrainte pour se procurer des recettes par le biais du prélèvement fiscal. Une autre différence c'est que les finances publiques constituent un instrument de réalisation de l'intérêt général alors que les finances privées sont exclusivement orientés vers le profit, vers la réalisation de bénéfice. La troisième différence concerne le montant des finances publiques. La masse des finances publiques est beaucoup plus importantes que celles des finances privées dont dispose un simple particulier.

Même si toutes ces caractéristiques permettent de différencier les finances publiques des finances privées, il n'en demeure pas moins qu'il existe au sein même des finances publiques des difficultés de concepts, d'approches qui rendent difficile la compréhension des finances publiques. C'est pourquoi, il nous paraît opportun pour mieux de cerner la notion de finances publique de l'étudier dans un premier temps par rapport à la notion générale de budget.

Paragraphe 1 :

La notion générale de budget

On parle couramment du budget de tel ou tel organisme public. Mais *les notions fondamentales utilisées en finances publiques sont à la fois équivoque, ambiguës et mal explorées de telles sortes qu'elles soulèvent des difficultés incontournables*. Par exemple, la notion de dépense en finance publique est une notion qui recouvre plusieurs sens selon la nature, l'emploi ou la destination des deniers de l'Etat. Il peut s'agir d'un emploi temporaire, définitif ou virtuel selon les cas. Tel est le cas du transfert gratuit d'un immeuble appartenant à l'Etat. Ce transfert est non seulement une dépense en nature mais également en don. On parle également de

dépenses fiscales à propos non seulement des exonérations accordées mais de toutes les dispositions fiscales qui ont des incidences financières sur le budget de l'Etat.

Aujourd'hui on parle couramment d'impôt négatif en ce qui concerne les allocations que l'Etat avance à certaines catégories sociales ; il en est de même pour l'emprunt qui est une opération de donation d'argent. Il s'agit non seulement d'une recette mais également un engagement de dépense.

Comme vous le voyez, la notion de budget n'est ni simple ni claire. Si nous voulons concevoir clairement le budget de l'Etat il faudra tenir compte de son particularisme par rapport au budget des autres personnes publiques.

A- Le budget de l'Etat au sens matériel

Au sens général ou matériel, **le concept de budget correspond à l'acte qui comporte les dépenses et les recettes**. C'est le plan des recettes et des dépenses que l'on prévoit d'effectuer au cours d'un laps de temps. **Le budget de l'Etat** sous cet angle **est l'ensemble des dépenses et des recettes de l'Etat au cours d'une période donnée**.

Le budget s'analyse en *un acte matériel permettant la mise en œuvre du plan financier de l'Etat pour l'année à venir*. Evoquant dans ce sens le budget pour tel ou tel organisme, on fait allusion à l'application de l'acte qui a vocation à contenir l'ensemble des dépenses et des recettes de cet organisme.

B- Le budget de l'Etat au sens formel

Pendant longtemps et traditionnellement, on a désigné par budget de l'Etat non seulement le budget de l'Etat c'est-à-dire l'acte qui prévoit les dépenses et les recettes de l'Etat mais aussi l'acte juridique qui arrête ce plan de recettes et de dépenses dans un acte unique prévu par **l'article 4 de la loi organique relative aux finances publiques du 31 Décembre 1859** « *le budget englobe la totalité des charges et des ressources de l'Etat dans un compte unique intitulé budget général* ».

Le budget est l'acte par lequel sont prévu et autorisé les dépenses et les recettes annuelles de l'Etat. De nature spécifique, l'acte budgétaire en ce qui concerne l'Etat doit être de *nature législative*. *Le budget de l'Etat doit être autorisé par le Parlement*, celui-ci est le seul maître du budget de l'Etat. Il vote seul et c'est avec son autorisation que l'on parle de **loi de finance**. Le vote du Parlement permet de distinguer le budget de l'Etat de celui des autres organismes publics. *Une fois votée le budget de l'Etat devient loi de finance*.

Les lois de finances sont des actes juridiques qui contiennent des dispositions ayant une force exécutoire. De nature spécifique ou législative, **les lois de finances sont des actes juridiques qui déterminent pour chaque année la nature, le montant et l'application des ressources et des charges de l'Etat compte tenu de la conjoncture économique et de l'équilibre financier (article premier de la loi organique n° 59-249 du 31 décembre 1959)**. La loi de finance constitue par conséquent l'élément juridique qui autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges décrites par le budget. **Le budget est quant à lui l'acte, le support matériel, la partie comptable de la loi de finance constituée par l'ensemble des comptes qui décrivent de façon exhaustive pour une année civile toutes les charges et toutes les ressources permanentes de l'Etat**.

Paragraphe 2 : **Les différentes catégories de loi de finance**

Il y a trois catégories de loi de finance :

- *La loi de finance de l'année ;*
- *Les lois de finance rectificatives ;*
- *La loi de règlement.*

A- La loi de finance de l'année

Elle assure la **détermination générale a priori des charges et des ressources de l'Etat**. Elle constitue le document initial qui ouvre le cycle budgétaire. Elle a un caractère obligatoire pour les ressources et non obligatoire pour les dépenses. **La loi de finance doit être votée au plus tard le 31 décembre de l'année précédant l'exercice.**

B- Les lois de finances rectificatives

Encore appelé *collectifs budgétaires*, les lois de finances rectificatives interviennent et sont votées en cours d'année. **Elles permettent d'apporter des rectificatifs à la loi de finance initiale.** Elles peuvent en principe seules en modifier toutes les dispositions.

C- La loi de règlement

La loi de règlement clôt le cycle budgétaire et constate les résultats financiers de chaque année civile. Elle permet d'approuver les différences entre les prévisions et les résultats d'exécution de la loi de finance de l'année complétée le cas échéant par les lois de finances rectificatives. Elle est en quelque sorte une loi de finance-bilan. *Son vote équivaut à un quitus donné au gouvernement par le Parlement.*

Section 2 : **L'INFLUENCE DES FINANCES PUBLIQUES SUR LE DEVELOPPEMENT**

Dans la conception moderne des finances publiques, on admet que l'Etat peut et doit intervenir dans le domaine économique, social et politique. On admet également que les dépenses publiques doivent cesser d'être neutres. Etant les nerfs de la République, les finances de l'Etat déterminent et exercent par le biais du volume des dépenses publiques une influence certaine sur le niveau du développement économique et social. Le budget devient alors un instrument privilégié des politiques économiques et sociales.

Paragraphe 1 : **Budget, instrument de politique économique et sociale**

Dans le cadre de l'Etat interventionniste, les finances publiques ont perdues leur autonomie par rapport à l'économie générale. Elles ne sont plus objectivement neutres. Et cela s'explique par la multiplication des tâches, des interventions de l'Etat qui a entraîné un accroissement du volume des dépenses publiques.

La dépense publique est devenue un des éléments de la direction de l'économie. C'est un élément particulièrement apprécié en raison de la souplesse de son action. Ainsi à côté des *procédés d'intervention autoritaires* (les prix imposés, la taxation) ou les *procédés de gestion directe* (la nationalisation des secteurs économiques), il est possible d'utiliser des *procédés d'intervention financières*. Parmi ces procédés, l'action par la dépense publique telle que la subvention des travaux, les commandes, etc. jouent un rôle de premier plan à côté de l'action fiscale. En effet la dépense publique devient un des instruments privilégiés de l'économie concertée et elle permet de financer des objectifs de développement. Tout aussi important est l'apport du budget de l'Etat dans le domaine social.

Paragraphe 2 :

Budget, instrument d'intervention au plan social

La dépense publique joue également un rôle important dans la réalisation des objectifs sociaux. Avec le développement des activités de la puissance publique de nouvelles catégories de dépenses publiques à caractère social notamment se sont développées à côté des charges traditionnelles. Sous la pression des doctrines sociales, l'Etat opère des transferts de revenus qui ont pour but d'égaliser les conditions sociales des membres composant la communauté nationale.

Par le versement de subventions économiques à des produits de premières nécessités ou à des entreprises présentant un intérêt d'un point de vue social (SOTRA), elles font baisser artificiellement le prix du bien ou le service utilisé par des couches sociales modestes. Les aides attribuées aux économiquement faibles, les allocations sociales diverses, les dépenses de santé publique provoquent un transfert de revenus au profit de certains groupes sociaux. Toutes ces dépenses publiques tendent plus généralement à améliorer les conditions de vie des populations et à remédier aux inégalités sociales. Le montant de ces dépenses est en augmentation régulière chaque année.

PREMIERE PARTIE

**L'ELABORATION DE LA
LOI DE FINANCE**

LOI DE FINANCE

L'élaboration de la loi de finance répond à une double préoccupation : *celle de la prévision et celle de l'autorisation des ressources et des charges de l'Etat*. Elle correspond à une nécessité entièrement autonome de celle de faire autoriser les dépenses et les recettes de l'Etat par l'Assemblée Nationale. La prévision et l'autorisation des recettes et des dépenses de l'Etat posent de ce point de vue trois sortes de problèmes :

- **Un problème politique** qui consiste pour l'Etat à choisir une politique générale ainsi que les dépenses qui permettent de mettre en œuvre cette politique en tenant compte des possibilités de financement.
- **un problème technique** qui consiste à regrouper dans un même budget les recettes et les dépenses et à les présenter de façon claire au Parlement en vue de leur autorisation.
- **un problème juridique** : le sens et la portée de l'autorisation donnée par les députés lors du vote de la loi de finance.

Chapitre 1 : LOI DE FINANCE, PLAN DES INTERVENTIONS FINANCIERES DE L'ETAT DANS LA VIE NATIONALE

Du fait de l'accroissement des charges publiques, il y a eu une évolution, un changement dans les rapports de la finance publique avec l'économie nationale. On note également une évolution quant au rôle du budget. Ainsi le droit budgétaire est passé d'un droit de gestion financière à un droit d'intervention dans le domaine économique et social et tous les gouvernements sont obligés de rationaliser leur choix vu l'accroissement des dépenses publiques.

Section 1 : L'EVOLUTION DU ROLE DU BUDGET

L'évolution du rôle du budget est liée directement à l'évolution du rôle de l'Etat. Cette évolution correspond à deux étapes.

Paragraphe 1 : La prévision budgétaire classique

Elle se caractérise essentiellement par deux traits. D'abord elle et était en quelque sorte le support des prérogatives financières du Parlement. Ensuite, elle se présentait comme un inventaire des besoins en argent estimé nécessaire par le gouvernement pour faire fonctionner les services publics de l'Etat.

A- Prévision budgétaire, support des prérogatives financières du Parlement

Par le passé, la prévision budgétaire avait essentiellement pour objet de permettre au Parlement d'exercer sa compétence d'autorisation des dépenses et des recettes. Compte tenu du rôle limité de l'Etat au fonctionnement des services publics traditionnels, de l'administration générale, de la police, de la justice, de la sécurité extérieure, la prévision budgétaire avait pour objectif essentiel un certain aménagement du pouvoir financier dans l'Etat : le gouvernement effectuant des dépenses et de recettes et le Parlement devant les autoriser. Il fallait que le premier dresse un état prévisionnel en vue d'obtenir une autorisation du second.

L'idée essentielle mise en exergue ici était de permettre au parlement d'autoriser le gouvernement à prélever l'impôt. Cette compétence du Parlement pour être efficace devait être en même temps une compétence de décider du bien-fondé de la contribution publique sollicité par le gouvernement. C'est ainsi qu'est né *le principe du consentement de l'impôt*. Ce pouvoir de consentir à l'impôt trouve son fondement dans *la*

déclaration universelle des droits de l'Homme et du citoyen en son **article 13** « *pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses de l'administration, une contribution commune est indispensable et doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leur faculté* ».

Mais pour l'acceptation de la contribution par les citoyens, **l'article 14** dit ceci « *tous les citoyens ont le droit de constater par eux même ou par les représentant la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quantité, l'assiette le recouvrement et la durée* ». C'est ainsi qu'est consacré le principe de consentement à l'impôt.

B- Prévion budgétaire et inventaire des besoins

Autrefois la prévision des activités financières de l'Etat pour l'année à venir avait un caractère assez simple. L'Etat était simplement cantonner à son rôle purement formel par rapport à l'économie nationale. Il devait faire régner l'ordre entre les individus, arbitrer les conflits sans intervenir dans les relations économique. Dans ce contexte, la vie financière de l'Etat présentait par rapport à la vie économique du pays une certaine autonomie. Le budget devait être donc voté en équilibre absolument parce qu'il était réduit essentiellement à l'inventaire des besoins en argent de l'Etat pour faire fonctionner quelques services publics indispensables.

Qu'en est-il aujourd'hui de la prévision budgétaire ?

Paragraphe 2 : La prévision budgétaire à l'heure actuelle

Dans le contexte d'interventionnisme, la prévision budgétaire présente des caractères radicalement différents de ceux qui étaient les siens précédemment. D'une part, la prévision budgétaire devient non seulement le support de l'autorisation parlementaire mais également un instrument indispensable du gouvernement. D'autre part, elle consiste de nos jours à élaborer un plan des interventions financières de l'Etat dans la vie nationale.

A- Prévion budgétaire, plan des interventions financières de l'Etat dans la vie nationale

L'impact de l'intervention de l'Etat par le biais de la dépense publique sur l'économie et la société est déterminant. Les dépenses publiques par leur masse, leur rythme d'évolution, leur nature économique, leur répartition entre les secteurs professionnels et les catégories sociales ont un rôle déterminant sur l'activité du pays, l'extension et l'orientation de son économie. Les dépenses publiques ont de ce fait subi un accroissement.

B- Prévion budgétaire, instrument indispensable de gouvernement dans l'Etat moderne

La planification financière s'impose de nos jours non pas seulement pour permettre au Parlement d'exercer son pouvoir traditionnel d'autorisation mais pour permettre à l'Etat d'atteindre efficacement ses objectifs d'expansion économique et de progrès social. Aucun Etat ne peut se passer aujourd'hui d'une planification de ses interventions. Même si l'exécutif est entièrement maître des décisions financières, il devrait prendre ses décisions sous la forme où elles sont actuellement c'est-à-dire sous la forme d'un plan d'ensemble périodique.

La dépense publique est conçue comme un moyen d'intervention sur les plans économiques et sociaux. Si elle continue à financer les charges administratives traditionnelles de l'Etat, elle doit également servir à accroître la capacité de production de l'économie ou à redistribuer des revenus à des catégories sociales défavorisées.

L'impôt est également considéré comme un procédé d'intervention au service de l'Etat. S'il continue à assurer la couverture des dépenses publiques, il doit également permettre une certaine égalisation des

conditions sociales. Le budget devient par conséquent un instrument de politique social par le biais des ressources publiques. Par l'utilisation judicieuse des dépenses et des recettes, le budget d'un Etat devient une immense vitre qui prélève par l'impôt une partie du revenu national et le redistribue dans la dépense en considération d'objectif économique ou sociaux.

Les mécanismes budgétaires deviennent des moyens perfectionnés d'intervention que le gouvernement utilise pour atteindre ses objectifs de développement. Dans cette conception nouvelle du budget de l'Etat, on a tendance à penser que l'idée d'un équilibre économique général tend à se substituer à la notion classique d'équilibre financier.

En vérité les deux notions n'ont pas le même contenu. L'équilibre dans la pensée classique signifiait l'égalité mathématique du montant des dépenses et du montant des recettes alors que l'expression équilibre économique correspond à l'idée d'un ordre économique jugé souhaitable dans la vie économique. Elle correspond à l'idée d'une certaine harmonie entre les différents éléments de la vie économique. Aujourd'hui le budget correspond à l'existence et aux besoins d'une procédure de prévision financière dans l'Etat dont l'autorisation parlementaire n'est qu'une modalité. C'est donc l'exigence d'une planification de la vie financière de l'Etat qui constitue à l'heure actuelle le point de départ. Désormais le gouvernement élabore des prévisions budgétaires parce qu'il le faut et le Parlement les autorise dans la mesure où il en a les pouvoirs.

Section 2 : **LE CHOIX OPTIMAL DES DEPENSES PUBLIQUES**

Quel que soit la richesse d'un Etat, les ressources sont toujours limitées d'où l'impérieuse nécessité de faire un choix entre les multiples dépenses. La côte d'Ivoire a tenté de rationaliser le choix de ses dépenses par une politique de planification et de programmation de ses dépenses. Le plan étant l'instrument qui détermine les choix stratégiques et les objectifs à moyen et long terme de développement économique social et culturel de la nation ainsi que les moyens nécessaire pour les atteindre.

Paragraphe 1 : **La rationalisation des choix budgétaires**

Paragraphe 2 : **Les implications financières du plan**

La valeur des implications financières du plan doit être examinée à un double point de vue. D'une part au point de vue juridique, d'autre part au point de vue politique

A- Au point de vue juridique

Au plan de vue juridique, Le plan même voté par l'assemblée Nationale n'est pas une loi ordinaire. Il n'a même pas une valeur juridique impérative, il fixe simplement les objectifs et les mesures à mettre en œuvre pour les atteindre. Il a un caractère indicatif et il est dépourvu de toute force contraignante. Le plan n'a aucune conséquence sur le budget. Comme on peut le constater dans **l'article 1 de la loi organique de 1959** qui précise que « *les plans approuvés par l'assemblée législative définissant les objectifs à long terme ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par les autorisations de programme votée dans les conditions fixée par la loi* ». Il est écrit à l'indicatif présent, futur, jamais à l'impératif.

L'Etat est lié que dans la mesure où il accepte de l'être par la conclusion d'un contrat du plan. Une fois conclue le gouvernement peut encore méconnaître les stipulations du contrat. La faible autorité juridique du plan exige que pour certains secteurs particuliers, des autorisations de programme aient été votées ainsi que l'exige **l'article 2 de la loi organique de 1959** « *seul les dispositions relatives aux autorisations de programme peuvent engager l'équilibre financiers des années ultérieures. Mais les lois de programme ne peuvent*

permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenu dans la loi de finance de l'année ». De ce qui précède, on peut conclure que juridiquement le plan et les autorisations de programme ne lient pas strictement les pouvoirs publics.

Qu'en est-il de la valeur du plan au plan politique ?

B- Au plan politique

Au plan politique, le plan peut avoir une influence dans la mesure où l'Etat s'engage à mettre en œuvre une certaine politique générale. Envers les pouvoirs publics, le plan fait figure de sorte de charte économique. Si juridiquement il conserve la possibilité de s'en écarter, il devient difficile pour les pouvoirs publics de ne pas réaliser les objectifs contenu dans le plan car le cadre imposé par le plan aux dépenses publiques spécialement aux dépenses d'investissement et aux dépenses de transfert sans être juridiquement impératif ne lie pas moins politiquement les autorités gouvernementales et parlementaires dans la répartition et la fixation des masses des dépenses publiques. C'est ce qui explique l'obligation des pouvoirs publics vis-à-vis du plan.

Cependant la politique des dépenses publiques ne doit pas seulement se conformer aux projets économiques fixés par le plan, elle doit se soumettre aussi et surtout aux possibilités financières offertes par les ressources publiques et aux exigences dans l'équilibre financier. D'où la nécessité d'une révision annuelle par une loi de finance.

Chapitre 2 : LA PREPARATION DE LA LOI DE FINANCE

C'est l'aspect technique du travail budgétaire. Le projet de loi budgétaire est préparé par le ministre des finances, c'est là une de ses prérogatives traditionnelles. La prévision consiste à évaluer les recettes et les dépenses dans le cadre d'un projet de loi. Afin de faciliter son examen par les députés, le projet de loi doit être présenté selon certaines règles.

Section 1 : LES DIFFERENTS ETAPES DE LA PREPARATION DE LA LOI DE FINANCE

Il existe deux étapes dans la préparation de la loi de finance : la prévision des recettes et des dépenses de l'Etat et la détermination de l'équilibre budgétaire.

Paragraphe 1 : La prévision des recettes et des dépenses

Dans la prévision des recettes et des dépenses, on procède d'abord par l'évaluation des recettes.

A- La prévision des recettes

La prévision des recettes incombe uniquement au ministre des finances et doit être faite d'une manière aussi précise que possible afin de présenter un budget en équilibre. Pour cela, le ministre de l'économie et des finances doit éviter de majorer ou de minimiser des prévisions. Pour éviter des risques d'arbitraire dans l'évaluation des recettes, on a longtemps préconisé des méthodes d'évaluation automatique. Aujourd'hui toutes ces méthodes sont pour la plupart abandonner pour des méthodes à la fois plus précise et souple.

1- Les méthodes d'évaluation automatique

La première de ces méthodes est plus connue sous l'expression de *la règle de la pénultième année*. Elle prend pour base d'évaluation des recettes les résultats du dernier exercice connu. Ainsi pour établir en 2012 le budget de 2013, on prend pour référence les recettes de 2011. En général ce système donne une évaluation insuffisante et se traduit par une évaluation trop faible des ressources. De ce fait il est corrigé par un autre système, *le système de majoration*.

Dans ce système, on prend pour base d'évaluation le résultat de la pénultième année auquel on ajoute une majoration égale à la moyenne des augmentations de recettes réalisées au cours des cinq dernières années. Toutes ces méthodes ne sont valables qu'en période de stabilité économique. Ces méthodes sont pour la plupart abandonnées pour des méthodes plus souple et précise.

2- Les méthodes d'évaluation directe

Les méthodes d'évaluation directe utilisées aujourd'hui sont liées aux méthodes de prévision économique. L'évaluation est faite à partir des comptes de la Nation, elle est fondée sur le budget économique qui tente de prévoir ensemble des opérations des agents économiques. Les budgets économiques reposent sur une série d'hypothèses principalement **le taux de croissance du PIB et ses composantes** (production, importation) ainsi que **ses résultats** (consommation, exportation, investissement). Le taux de hausse de prix a également une importance essentielle.

B- La prévision des dépenses

Les dépenses sont évaluées directement. Le travail est effectué par chaque ministère en collaboration avec le ministre des finances en tenant compte des indications financières liées au plan. Il est élaboré par la direction générale du budget et des finances. Le cadrage budgétaire présente un tableau d'équilibre qui met en cohérence les engagements de l'Etat et les ressources mobilisable. Le cadrage budgétaire est la présentation synthétique du budget qui fixe les grandes masse de dépense de l'Etat en tenant compte des priorités économiques et sociales du gouvernement ainsi que les engagements intérieurs d'une part et d'autres part des grandes masses de ressources de l'Etat.

Une fois le cadrage budgétaire élaboré, on passe à **sa validation**. C'est l'étape au cours de laquelle le gouvernement approuve les choix de dépenses et le niveau de ressources mobilisables. Cette validation ouvre ainsi la voie à la répartition des enveloppes entre les ministères, institutions et collectivités décentralisées. La détermination des enveloppes budgétaire consiste à traduire les objectifs globaux dans le cadrage budgétaire en objectifs sectoriaux. Les crédits budgétaires sont alloués aux ministères, institutions et collectivités décentralisées en tenant compte du niveau des crédits mis à leur dispositions au cours de la gestion précédente, en tenant compte également du niveau de consommation des crédits attribués au cours de la gestion précédente. On tient également compte des opérations nouvelles mise à la charge par décision du conseil des ministres, par d'autres assemblées décisionnaires ou des engagement pris avec des partenaires au développement et sociaux.

Après la détermination des enveloppes, intervient **la lettre de cadrage du premier ministre**. Elle communique aux ministères, institutions et aux collectivités décentralisées les enveloppes budgétaires qui leur sont allouées. Ces enveloppes budgétaires sont ensuite réparties par ces acteurs selon leurs propres besoins qui tiennent compte des orientations données par le gouvernement. Ces priorités doivent être contenues dans les enveloppes communiquées. Les besoins complémentaires non couvert par cette dotation peuvent être exprimés.

Ces besoins feront l'objet d'un examen lors des conférences budgétaires. Les choix effectués par ces structures sont transmis à la direction générale du budget et des finances par voie électronique.

Après la lettre de cadrage du premier ministre intervient la tenue des **conférences budgétaires avec les DAAF** (Directeurs des Affaires Administratives et Financières). Ces conférences budgétaires permettent d'examiner les propositions de répartition des enveloppes réalisés par les ministères, institutions et collectivités décentralisées. Elles ont pour objet :

- de vérifier le respect des orientations données dans la lettre de cadrage du premier ministre ;
- de s'assurer que toutes les unités administratives sont dotées y compris les structures nouvellement créées ;
- de s'assurer de la prise en compte des engagements antérieurs non encore dénoués ;
- de s'assurer que les opérations ponctuelles (achat d'ordinateurs, de meubles, etc..) de la gestion précédente ne sont pas systématiquement reconduites ;
- d'analyser les justifications des demandes éventuelles de crédit complémentaire.

Après la tenue de la conférence budgétaire, nous avons **l'arbitrage et l'édiction du projet de budget**. Au terme des conférences budgétaires, la direction générale du budget et des finances fait une synthèse des demandes complémentaires et effectue des modifications appropriées accomplis lors des arbitrages. Ceci permet d'arrêter les montants des crédits alloués à l'ensemble des structures. Un avant-projet de budget est alors édicté et présenté au ministre en charge du budget. Celui-ci après un arbitrage arrête le niveau global du budget qui est ensuite soumis à l'approbation du conseil des ministres. L'adoption du projet de budget par le conseil des ministres marque la fin de l'intervention de pouvoir exécutif dans le processus d'élaboration du budget. Le projet de budget ainsi validé est transmis à l'Assemblée Nationale pour son adoption.

Paragraphe 2 : **La détermination de l'équilibre financier**

L'ajustement des recettes et des dépenses pose le problème de l'équilibre budgétaire. Aujourd'hui on observe une évolution et un certain assouplissement dans la règle.

A- La notion classique de l'équilibre budgétaire

Le principe de l'équilibre financier signifie que le montant des dépenses doit être égal à celui des recettes. Ce principe qui traduit l'égalité mathématique entre les dépenses et les recettes était la *règle d'or* de la gestion financière. Ainsi, tout budget devait être présenté en équilibre. Mais cette règle qui s'impose encore aujourd'hui aux collectivités décentralisées et aux établissements publics est d'une application moins rigoureuse en ce qui concerne les dépenses et les recettes dans la présentation du budget de l'Etat.

Compte tenu de l'évolution des finances publiques liées à celle de l'Etat, la notion de l'équilibre budgétaire a également subi une évolution. L'équilibre financier ne signifie plus nécessairement une égalité mathématique entre les recettes et les dépenses de l'Etat.

B- La notion actuelle/moderne du principe

L'expression d'équilibre financier ne doit plus être entendue de la même manière que la notion classique d'équilibre. L'équilibre financier ne doit plus avoir le même contenu que la notion classique. La règle de l'équilibre arithmétique des dépenses et des recettes ne pouvait être conçue que dans le cadre d'une prévision budgétaire d'essence purement financière et comptable. À partir du moment où le budget représente non plus

un inventaire de besoins à satisfaire mais un plan d'intervention sur la vie économique et sociale, sa structure ne peut plus être fixée à priori. Dans la pratique, on observe une évolution et un certain assouplissement dans le principe. L'équilibre budgétaire dépend ici des objectifs et des résultats que l'Etat veut atteindre dans tel ou tel secteurs de la vie socio-économique de la Nation. On constate à cet égard que certains budgets présentés et votés en équilibre peuvent aboutir à un déficit lors de leur exécution.

Par ailleurs l'équilibre budgétaire peut être artificiel. Certains gouvernements excluent du budget des dépenses dites extraordinaires financées par l'emprunt ou confient certaines dépenses à des organismes autonomes. Mais loin d'être une remise en cause du principe, cette évolution constitue une avancée et se manifeste à travers deux thèses : **la thèse du déficit systématique et la thèse du budget cyclique.**

1- La thèse du déficit systématique

L'équilibre rigoureux du budget a été pendant longtemps considéré comme la marque d'une saine gestion financière. Actuellement on tend à soutenir qu'un déficit budgétaire peut être sous certaines conditions un signe de bon développement de l'économie. Ce revirement de pensée économique soutenu notamment par l'économiste **KEYNES** repose sur deux arguments :

- **Le déficit de l'Etat n'est pas un mal en soi quand celui-ci n'appauvrit pas la Nation.** Ce qu'il faut craindre c'est le déficit de la balance des paiements parce qu'il entraîne une fuite de richesse vers l'extérieur. Le déficit de l'Etat profite aux particuliers car pendant la période de dépression économique le déficit peut être toléré si cela n'entraîne un endettement excessif et une inflation généralisée. Ce déficit permet au contraire une reprise de l'activité économique par le jeu du multiplicateur d'investissement. Lorsque l'Etat décide de financer par le déficit de grands travaux, il verse des sommes d'argent aux entrepreneurs titulaires des marchés des travaux. Ceux-ci les utilisent pour acheter les matières premières, pour payer les salaires des ouvriers, pour verser des intérêts aux banques et pour accroître leur propre profit. L'augmentation des revenus des diverses catégories sociales entraînent un redémarrage de l'activité économique et à longue échéance un accroissement des rentrées fiscales qui permettront de compenser le supplément de dépenses publiques initialement consenties par l'Etat.
- **Le déficit budgétaire peut être intéressant pour l'Etat lui-même.** Il est important d'admettre en période de récession économique un certain déséquilibre budgétaire à condition de réaliser un niveau d'activité assurant le plein emploi des facteurs de production et spécialement de la main d'œuvre. Mais ce déficit budgétaire n'est légitime que dans la mesure où il permet d'atteindre le plein emploi des capacités de production du pays. Celui-ci une fois atteint, il est conseillé de revenir à un rigoureux équilibre budgétaire.

A partir de l'apport keynésien, on a élaboré de multiples théories relatives aux rapports entre l'équilibre budgétaire et l'économie. Parmi celle-ci la théorie du budget cyclique est la plus connue.

2- La thèse du budget cyclique

Avec ce système, on admet un déficit budgétaire temporaire, à condition qu'il soit compensé les années suivantes par des excédents budgétaires. Mais le problème que pose cette théorie est celui de prévoir la durée des cycles. Une autre difficulté qu'il faut relever vient du fait qu'en cas d'excédent budgétaire, les gouvernements ont tendance à dépenser exagérément.

Section 2 :

LA PRESENTATION DE LA LOI DE FINANCE

La présentation de la loi de finance est régie par un principe établi depuis le XIX^{ème} siècle. Il s'agit du **principe de l'unité de budget**. En outre le législateur a défini la nomenclature de la présentation des dépenses.

Paragraphe 1 : **Le principe de l'unité budgétaire**

A- La signification du principe

Le principe de l'unité budgétaire signifie tout d'abord d'un point de vue matériel que le plan budgétaire soumis au Parlement et voté par lui doit contenir l'ensemble des actes financiers de l'Etat, toutes ses dépenses et toutes ses recettes. Il signifie en second lieu d'un point de vue formel que toutes ses dépenses et toutes ses recettes doivent figurées dans un document unique.

Ce principe présente de nombreux avantages. Ce principe apparaît comme une règle de clarté et de sincérité. En effet, le document unique donne une vision immédiate du budget, ce qui facilite les comparaisons et les appréciations. Le deuxième avantage est que le document unique donne aux députés et à l'ensemble des citoyens une vision globale sur le montant total des dépenses et le montant total des recettes ce qui leur permet d'apprécier l'ampleur du budget et de comparer le volume des dépenses au montant du PNB par exemple. Il permet également aux autorités budgétaires d'apprécier l'utilité et l'urgence relative des diverses dépenses et d'effectuer ainsi rationnellement le choix des dépenses.

Malgré ses avantages, le principe de l'unité budgétaire fait parfois l'objet de critique. On lui reproche d'être insuffisant et de n'assurer que le recouvrement des opérations financières de l'Etat.

Le budget de l'Etat ne s'applique pas à toutes les opérations sur les deniers publics. Il reste hors de lui les opérations des collectivités territoriales des établissements publics etc. Mais la réforme du **13 Septembre 1980** est venue corriger partiellement cette lacune en permettant aux élus de la nation de voter dans le même temps le budget des EPN et la loi de finance de l'année. Mais compte tenu du caractère particulier de certains services de l'Etat, il est prévu des aménagements au principe de l'unité budgétaire.

B- Les exceptions au principe de l'unité budgétaire

Un certain nombre de services ou d'opérations échappent au principe de l'unité budgétaire. C'est notamment le cas de certaines recette affectées à certaines dépenses sous la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du trésor et de budgets rectificatifs.

1- Les budgets annexes

Certains services de l'Etat ont une activité industrielle ou commerciale. Il semble intéressant de les doter d'un budget propre qui retrace leur comptabilité afin d'apprécier leur rendement. Au terme de l'article 33 de la l'ordonnance de 1959 relatives aux lois de finance « *les opérations financières et services de l'Etat que la loi n'a pas doté de personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens et à rendre des services donnant lieu au paiement du prix font l'objet de budgets annexes* ».

Les budgets annexes ont été créé pour permettre d'apprécier le cout te le rendement de certains services de l'Etat. Ils constituent donc une formule d'autonomie financière limitée. Ils permettent de conférer une certaine autonomie financière à certains services de l'Etat. Bien qu'ils s'agissent de service de l'Etat, on peut dire que ces servies sont plus proche des entreprises privées par leur activités et leur mode de gestion. Les opérations financières de ses services sont retracées à part dans des comptes spéciaux afin de dégager leur caractère bénéficiaire ou déficitaire. De même ces budgets annexes peuvent contenir des postes

d'approvisionnement, de réserves, d'amortissement et de provision comme les entreprises privées. Mais leur autonomie financière est limitée par le fait que la gestion de ce service est assurée par un comptable spécial public et aussi par le motif que ces budgets annexes distincts de celui de l'Etat sont considérés comme des correspondants du trésor public. Ces budgets annexes restent cependant dans le budget de l'Etat comme des sections particulières s'ajoutant au budget général. Les opérations de ce service s'exécutent comme les opérations du budget général. Les dépenses d'exploitation suivant les mêmes règles que les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement conformément de l'article 20 de l'ordonnance. Mais en même temps que forment l'autonomie, les budgets annexes constituent une formule d'affectation spéciale de l'Etat. Les recettes d'exploitation des services intéressés se trouvent affecté aux opérations de dépenses de ces derniers.

2- Les comptes spéciaux du trésor

Ils constituent un autre mode d'affectation de recettes de l'Etat. Les comptes spéciaux ne sont pas intégrés au budget de l'Etat sous prétexte que les opérations qu'ils retracent ne sont pas des opérations de vrais recettes ou de vraies dépenses mais des opérations qui sont appelées à se conclure par exemple les fonds de cautionnement. En d'autres termes, les comptes spéciaux du trésor reposent sur l'idée selon laquelle toute entrée de fond ne constitue nécessairement une recette de même toute sortie de fond ne constitue pas obligatoirement une dépense. Ces mouvements de fond sont temporaires et comptabilisés à part afin de donner plus de clarté au budget de l'Etat.

Le solde d'exécution en fin d'exercice de chaque compte spécial ne fait pas l'objet d'une imputation au compte des opérations de l'année. Il est reporté d'année en année jusqu'à la clôture définitive du compte avec le cumul de ses résultats. La procédure d'affectation connaît cependant deux limites :

- La première limitation est **relative aux dépenses du personnel**. Sauf dérogation prévue par la loi de finance, il est interdit d'inscrire ou d'affecter à un compte spécial des dépenses concernant les traitements ou les indemnités des agents de l'Etat ou d'autres collectivités ou entreprises publiques ;
- **Les comptes spéciaux susceptibles d'être couverts sont strictement limités par la loi organique à trois catégories :**
 - **Les comptes de règlement avec les Etats étrangers :** ils retracent les opérations effectuées en application des accords passés avec ses Etats et approuvées par la loi ;
 - **Les comptes d'avance :** ces comptes décrivent les avances que le ministre des finances est autorisé à consentir dans les limites des crédits prévus à cet effet. Un compte d'avance distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteur. Les avances de l'Etat ne sont pas productives d'intérêts, les modalités de leur remboursement sont fixées par l'arrêté du ministre des finances soit pour chaque catégorie d'avance soit pour des avances qui n'entrent dans aucune catégorie au moment de leur attribution. Ces modalités ne peuvent être modifiées que par arrêtés du ministre des finances. Les avances ne peuvent être consenties pour une durée supérieure à deux ans. Toutes avances non remboursées à l'expiration de ce délai doivent faire l'objet selon les possibilités du débiteur soit de poursuites effectives immédiatement engagées, soit d'une consolidation sous forme de prêt du trésor assorti d'un transfert à un compte de prêt, soit de la constatation d'une perte probable imputée au débit du compte, réserve ou découvert du budget général de fonctionnement. Dans cette hypothèse, les remboursements qui sont ultérieurement constatés sont portés en recette au budget général de fonctionnement.

- **Les comptes de prêt :** ils retracent les prêts d'une durée supérieure à deux ans consentis par l'Etat dans les limites autorisées par la loi de finance soit à titre d'opérations de prêt soit à titre d'une consolidation d'une avance non remboursée. Les frais de retard sont assortis d'un intérêt. La consolidation d'avance non remboursée en prêt et l'attribution de prêt à titre d'opération nouvelle sont prononcés par décret pris en conseil des ministres sur proposition du ministre des finances. Ces décrets doivent préciser toutes les caractéristiques des prêts qu'ils concernent. Un fond constitué au trésor est réservé au financement des prêts et avance de l'Etat. Le montant de ce prêt ne peut être modifiés par la loi de finance qui en cas d'augmentation peut comporter les crédits nécessaires.

3- Les budgets rectificatifs

Une atteinte peut justifier au principe de l'unité budgétaire découle de la nécessité d'établir ce que l'on pourrait appeler des budgets rectificatifs. En effet le budget n'est qu'un acte de prévision et d'autorisation de toutes les dépenses et les recettes de l'Etat. Or il se trouve que dans la pratique certaines estimations de recettes ou de dépenses se révèlent insuffisantes en cours d'exécution de sorte que l'ouverture de nouveaux crédits ou l'octroi d'une nouvelle autorisation de dépenser soit rendue nécessaire. Le gouvernement est autorisé à solliciter du Parlement l'ouverture de nouveaux crédits ou même dans les cas les plus urgents à ouvrir parfois même par voie de décret des crédits complémentaires. Ces crédits complémentaires ou même consommés sont collectés dans une loi de finance rectificative.

Dans la mesure où il peut en cours d'exécution du budget modifié assez sensiblement les termes du budget initial, ces crédits complémentaires ont constitués par là même rapidement une altération du principe de l'unité budgétaire.

De ce qui précède, on peut conclure que la règle de l'unité budgétaire ne conserve donc plus qu'une valeur formelle.

Paragraphe 2 : **La présentation du contenu du budget par catégorie de dépense**

Chapitre 3 : LE VOTE DE LA LOI DE FINANCE

Au terme de l'**article 61 de la Constitution**, « *l'assemblée nationale vote la loi et consent l'impôt* ». Elle vote conformément aux dispositions de l'article 79 de la Constitution la loi de finance en suivant une procédure législative particulière. Cette procédure caractérise la loi de finance par une double exigence. D'abord l'exigence de rapidité.

De nature particulière, la loi de finance doit être votée au plus tard le 31 Décembre pour être mise en œuvre le 1^{er} Janvier de l'année budgétaire car sans autorisation le gouvernement ne peut engager aucune dépense ni percevoir aucune recette avant le début de la nouvelle année budgétaire. La deuxième exigence est l'exigence de la protection de l'équilibre budgétaire contre les amendements parlementaires. Toutes ces mesures de précaution confèrent au vote du budget un caractère solennel.

Section 1 : LA PROCEDURE D'ADOPTION DU PROJET DE LOI DE FINANCE

Décrite par l'article 80 de la Constitution se caractérise d'une part par un certain nombre de mesure pour assurer le vote rapide du budget et d'autre part par la réduction du droit d'amendement des députés afin d'éviter la lenteur des débats et le déséquilibre budgétaire.

Paragraphe 1 : **Les mesures pour éviter le vote tardif de la loi de finance**

La constitution impose aussi bien au gouvernement qu'au Parlement des mesures dont la portée n'est pas la même pour les deux institutions en ce qui concerne le vote du projet de loi de finance.

A- Les mesures relatives au dépôt du projet de loi de finance

L'**article 80 de la Constitution** fait obligation au gouvernement de déposer son projet de loi de finance de l'année dès l'ouverture de la seconde session ordinaire de l'assemblée nationale c'est-à-dire dès le premier mercredi du mois d'octobre. Cependant à l'analyse de ces dispositions, on peut penser que l'efficacité de l'article 80 est douteuse. Aucune sanction n'accompagne cette prescription, bien au contraire la Constitution a prévu expressément le cas où le dépôt du projet de loi de finance n'aurait pas pu avoir lieu en temps utile. La procédure d'urgence prévue est utilisée en cas de retard imputable au gouvernement.

Si le gouvernement dépose tardivement son projet de loi de finance, empêchant l'assemblée nationale de voter le budget en temps utile, le PR demande d'urgence à l'assemblée nationale l'autorisation de reprendre le budget de l'année précédente par douzième provisoire afin d'assurer la continuité des services publics. Comme on peut le noter, un dépôt tardif du projet de loi de finance n'empêche pas le gouvernement d'obtenir les autorisations essentielles avant le début de l'année budgétaire. De même des mesures sont également prises pour éviter la lenteur des débats.

B- Les mesures strictes pour éviter le vote tardif du projet de loi de finance

La Constitution enferme les débats budgétaires dans des délais très stricts. Le projet de loi de finance une fois déposée, les députés disposent d'un délai de 70 jours pour examiner et voter un budget. Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée dans ce délai de 70 jours, le projet de loi peut être mis en vigueur par ordonnance. Le PR saisit pour ratification l'assemblée nationale convoquée en session extraordinaire dans un délai de 15 jours. Si l'assemblée nationale n'a pas votée le budget à la fin de cette session extraordinaire, le budget est établi définitivement par ordonnance. En d'autres termes, les dispositions du projet de loi peuvent être mises en vigueur, ce qui signifie que l'assemblée nationale n'a pas la possibilité de faire trainer le vote du budget en longueur pour manifester son hostilité au gouvernement.

Après le délai de 70 jours qui lui est impartit pour examiner et voter le projet de loi de finance, elle s'expose avoir le projet mis en vigueur sans son intervention.

Paragraphe 2 : **Le pouvoir de réformation du Parlement**

Le gouvernement présente ses prévisions budgétaires sous la forme d'un projet de loi de finance accompagnée de toute une série de documents annexes d'information pour permettre un examen minutieux du projet de loi et pour assure la protection et l'équilibre financier d'autre part.

A- L'examen du projet de budget

Le projet de loi de finance comporte traditionnellement à côté du dispositif proprement dit un exposé des motifs par article accompagné de divers travaux. Comparant les dépenses prévues à celle de l'année

précédente. En fait le projet de budget est accompagné de documents annexes de formation pour éclairer les députés et faciliter la compréhension du budget. Ces documents annexes doivent accompagner le projet de loi de finance afin de faciliter l'examen de celui-ci. Cette masse de documents contient à la fois une analyse détaillée et des synthèses partielles ou globales des mesures financières du projet de budget. Parmi ces documents, le rapport économique et financier constitue l'une des mesures les plus importantes et les plus significatives en matières budgétaires. C'est la base de ce document que la commission des finances s'appuie pour examiner le projet de loi de finance.

Après l'examen en commission du projet de loi de finance, le ministre chargé de l'économie présente en plénière le projet de loi de finance.

B- La limitation des initiatives parlementaires

Pour que les députés soient véritablement maîtres du pouvoir financiers, il faut qu'ils possèdent la faculté non seulement d'autoriser ou d'empêcher les dépenses et les recettes telles qu'elles sont projetées par le gouvernement ; mais encore d'apporter des modifications, les amendements qu'ils jugent utiles au projet gouvernemental. Or la discussion du projet de loi de finance en séance plénière porte uniquement sur le texte présenté par la commission des affaires économiques et financières qui pour des raisons techniques et politiques ne peut modifier de fond en comble le projet de budget établi par le gouvernement en rectifiant les chiffres de dépenses et de recettes prévus par ce dernier. Car modifier le projet de budget s'est bouleversé un instrument complexe de régulation de la vie nationale.

De telles modifications ne peuvent être apportées qu'avec précaution. Ainsi à la demande du gouvernement, la commission ne doit porter à la connaissance des députés que les points sur lesquels il y a désaccord avec le gouvernement. Les députés ne peuvent pas modifier à leur gré le niveau de charges et de ressources inscrites au projet de budget malgré le droit d'amendement que leur reconnaît la Constitution en son article 78. Cette limitation du droit d'amendement apparaît très strict parce qu'elle découle également de l'article 40 de l'ordonnance de 1959. En effet l'article 78 de la Constitution déclare irrecevable les propositions et amendements déposés par les membres de l'Assemblée Nationale lorsque leur adoption aurait pour conséquences soit une diminution des ressources publiques soit la création ou l'aggravation d'une charge publique à moins qu'il ne soit accompagné d'une proposition d'augmentation de recette ou d'économies équivalentes. De même l'article 40 de l'ordonnance restreint plus étroitement au cours de la procédure budgétaire les initiatives parlementaires « *Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finance ne peut être présenté que dans les conditions déterminées par l'article 78 de la Constitution ou s'il tend à assurer le contrôle des dépenses publiques. Tout article additionnel et tout amendement doivent être motivés et accompagner des développements de moyens qui les justifie. La disjonction des articles additionnels ou amendements qui contreviennent aux dispositions du présent article est de droit* »

On constate que l'article 78 a pour but d'imposer une limite générale aux initiatives des députés mettant en cause le niveau de charges et des ressources publiques et que l'article 40 vise plus spécialement à éliminer les cavaliers budgétaires c'est-à-dire des mesures, des initiatives qui n'ont pas d'objet proprement financier. Cette mesure d'interdiction imposée aux députés au cours de la procédure budgétaire permet de s'assurer que le projet de loi de finance ne contiendra pas autres choses que les seules initiatives prévues et autorisées par la loi. En face des projets budgétaires, les élus n'ont pas en principe d'autres attitudes que celles de créer ou accroître telle ou telle recette, de surveiller ou de réduire telle ou telle dépenses, aucune autre initiative ne leur est laissée. De ce point de vu, les députés ne peuvent pas corriger les initiatives du gouvernement qui reste ainsi le seul

maitre à arrêter souverainement d'une année à une autre la limitation supérieure souveraine de l'Etat au niveau qu'il juge important.

Le gouvernement a les moyens de faire respecter ces restrictions. Il s'en suit que les députés n'ont pas d'autre attitude s'ils désirent une augmentation ou un transfert des dépenses ou une diminution des recettes que de passer par le gouvernement lui-même pour qu'il accepte la réforme souhaitée. En définitive, les députés pour des raisons ethniques et politiques ne peuvent pas vraiment modifier le projet gouvernemental. Le vote du budget se présente dans ces conditions comme une procédure solennelle de ratification.

Section 2 : **LA PORTEE DE L'AUTORISATION BUDGETAIRE**

Pour que l'autorisation donnée par l'Assemblée Nationale ait un sens, elle doit porter sur l'ensemble des recettes et des dépenses ; c'est le **principe de l'universalité budgétaire**. Les crédits doivent être attribués pour des dépenses déterminées ; c'est le **principe de la spécialité**. Ces crédits doivent être d'un montant limité ; c'est le **caractère limitatif des crédits**.

Paragraphe 1 : **L'universalité budgétaire**

A- La signification du principe

Ce principe signifie que l'autorisation donnée par le Parlement doit porter sur toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat. Ce qui entraîne deux autres règles :

- **La règle du produit brut**
- **La règle de la non affectation des recettes**

1- La règle du produit brut

Cette règle implique que toutes les dépenses et toutes les recettes doivent figurer au budget pour leur montant intégral. « *Il est fait recette du montant intégral des produits entre les recettes et les dépenses* » (**article 6 de la loi organique**). Cette règle interdit les contractions c'est-à-dire les compensations entre les dépenses et les recettes pour ne faire apparaître au budget qu'un solde. Elle empêche la constitution des **caisses noires** précisément elle prohibe la gestion occulte qui consisterait pour un ordonnateur à se constituer une caisse noire lui permettant de se procurer des ressources hors budget c'est-à-dire sans autorisation afin d'effectuer des dépenses hors budget.

2- La règle de la non affectation des recettes

Cette règle veut que l'ensemble des recettes assure l'exécution de l'ensemble des dépenses. En d'autres termes la règle de la non affectation des recettes interdit d'affecter certaines recettes déterminées à la couverture de certaines dépenses déterminées. Toutes les recettes doivent être indistinctement affectées à la couverture de l'ensemble des dépenses inscrite au budget. Cette règle entraîne deux conséquences.

D'une part, l'ensemble des recettes assure l'exécution de l'ensemble des dépenses ce qui signifie qu'en cours d'exécution du budget si une recette prévue n'est pas perçue, aucune dépense ne devra être supprimée en raison de l'insuffisance des recettes et réciproquement. En cours d'exécution budgétaire, les engagements de dépenses ne dépendent pas à un moment donné des avoirs en caisse. Ces engagements dépendent uniquement des autorisations de dépenses. Cette règle de la non affectation permet ainsi d'empêcher que soit établie une opération entre les ressources et les charges d'une même nature.

D'autre part, la règle de non affectation permet d'éviter le gaspillage pouvant résulter d'un excédent dans un service. Le principe de l'universalité développe le sentiment de solidarité nationale car sans ces prescriptions les contribuables pourraient être tentés de ne payer que les impôts dont ils seraient bénéficiaires.

Malgré ses différents avantages, le principe de l'universalité comporte quelque faiblesse. Il va parfois à l'encontre d'une gestion rationnelle des services car la règle de la non affectation peut conduire dans certains cas à des excès. Le principe de l'universalité n'incite pas les administrateurs à faire des économies parce qu'ils savent qu'en cas de non utilisation du crédit, ceux-ci doivent être reversés dans la caisse générale de l'Etat.

B- Les exceptions au principe de l'universalité

Ces exceptions sont pour l'essentiel des entorses au principe de la non affectation des recettes. L'ordonnance du 31 Décembre 1959 dispose en effet « *Exceptionnellement et en vertu d'une disposition législative spéciale, certaines recettes peuvent être affectées à certaines dépenses sous la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du trésor et des fonds de concours pour les dépenses d'intérêt publique* ».

1- Les budgets annexes

Ils répondent aux exigences de la gestion des services de l'Etat à caractère industriel ou commercial appelés à mettre en parallèle les ressources qu'ils tirent de leur activité et les charges corrélatives qui leur incombent (voir principe de l'unité budgétaire).

2- Les comptes spéciaux du trésor

Ils dérogent dans leur ensemble au principe de la non affectation des recettes.

3- Les comptes d'affectations spéciales et les fonds de concours

Les comptes d'affectations spéciales sont alimentés par des recettes fiscales ou par des taxes parafiscales. Les fonds de concours quant à eux sont des contributions apportées par des particuliers pour la réalisation des opérations financières au moyen de ressources particulières en application d'une disposition de la loi de finance prise sur l'initiative du gouvernement. Les fonds de concours font donc partie des procédures budgétaires particulières qui permettent de déroger au principe de l'universalité en affectant certaines recettes à la couverture de certaines dépenses. Il s'agit d'un procédé qui permet de soustraire des crédits considérables à l'attention de l'Assemblée Nationale et de contrevenir à la règle de l'autorisation législative préalable des dépenses publiques. Cette procédure financière particulière permet de laisser à la disposition de l'administration des crédits considérables ; même si l'emploi de ces fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. En fait cette règle n'est guère contraignante et permet à l'administration de prendre les plus grandes libertés avec les principes budgétaires.

Paragraphe 2 : **Le principe de la spécialité**

A- La signification du principe

La règle de la spécialité voudrait que les crédits couverts par la loi de finance soient affectés à une catégorie de dépenses déterminées appelée **chapitre**. Autrement il est possible d'imputer sur un chapitre que les dépenses correspondant à l'objet de ce chapitre. Ainsi on ne peut engager une dépense de personnel sur un chapitre réservé aux dépenses de matérielle, ni imputer une dépense d'équipement sur un chapitre réservé à une dépense d'exploitation. Le chapitre regroupe les dépenses selon leur nature et leur destination. Le gouvernement ne doit pas changer la nature des crédits accordés. La loi de finance interdit les virements d'un chapitre à un autre.

L'exécution des dépenses dans les limites des crédits budgétaires inscrits dans la loi de finance peut poser des problèmes dans certaines situations particulières et exceptionnelles. Ainsi il existe quatre procédures réglementaires qui permettent de modifier en cours de gestion l'affectation des crédits fixé par la loi de finance de façon à mieux les adapter aux besoins des services.

B- Les exceptions

Le principe de la spécialité budgétaire connaît un assouplissement. Parfois la règle de la spécialité est purement et simplement tournée par l'administration ; c'est **la pratique des interversions**. Cette pratique consiste à imputer à un chapitre budgétaire une dépense relevant normalement d'un autre chapitre. La fréquence même des interversions justifient la nécessité d'assouvir le principe de la spécialité. C'est la raison pour laquelle le législateur a autorisé dans certains cas la pratique des fonds spéciaux, des fonds globaux, des transferts et des virements.

1- Les fonds spéciaux

La destination de ces fonds n'est pas rendue publique et le Parlement n'a aucune emprise sur leur utilisation. Ils sont attribués au PR, celui-ci se charge de les répartir entre les ministres. Chaque ministre les utilise à sa guise. Ces fonds ne reçoivent aucune affectation particulière, ils sont ainsi soustraits à toutes les règles de la procédure budgétaire et de la comptabilité publique. Aucun contrôle du Parlement n'est exercé sur la gestion des fonds spéciaux.

2- Les crédits globaux

Les crédits globaux constituent également une exception au principe de la spécialité des crédits. En effet, les crédits globaux peuvent être ouverts pour faire face à des charges communes dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés. Tel est le cas également des crédits globaux destinés à faire face à des dépenses éventuelles ou à des dépenses accidentelles.

La première et de loin la plus importante catégorie de crédits globaux correspond à deux types de crédit :

- Ceux destinés à couvrir les dépenses supplémentaires de personnel occasionnés en cours d'année par des mesures de revalorisation des rémunérations ;
- Ceux inscrits à des chapitres de réserves généralement centralisé aujourd'hui sous la section fictive « transfert non affecté ».

Ces crédits servent au financement d'actions particulières à caractère économique ou social principalement en matière d'emplois et de formation professionnelle. Le crédit global pour dépenses éventuelles est destiné à compléter en cours de gestion les dotations de crédits provisionnels alors que le crédit global pour dépenses accidentelles permet de compléter des dotations de crédits limitatifs en cas de calamité ou de dépenses urgentes ou imprévues. La répartition de ces crédits aux chapitres qu'ils concernent est ensuite réalisée par décret pris en conseil des ministres à l'exception des crédits limitatifs dont l'utilisation nécessite un décret parce qu'elle porte atteinte à la règle du caractère limitatif des crédits.

3- Les transferts

Les transferts ne constituent pas une véritable exception à la règle de la spécialité. Ils modifient la détermination du service responsable de la dépense sans modifier la nature de la dépense. Ces transferts sont autorisés par simple arrêtés du ministre des finances, sans limite quantitative à la seule condition de ne pas

avoir pour effet de créer de nouveaux chapitres. Ainsi, des crédits de bibliothèques pourraient par voie de transfert être retirés au service du ministère de la recherche pour être donné au service du ministère de l'enseignement supérieur.

4- Les virements

Les virements conduisent à modifier la nature de la dépense prévue par la loi de finance et les décrets de répartition. Ils constituent une véritable exception à la règle de la spécialité dans la mesure où ils modifient la nature de la dépense. Ils sont en principe interdits mais ils peuvent être autorisés par *arrêté du ministre des finances* dans deux hypothèses :

- **Les virements de crédit à l'intérieur d'un même chapitre qui peuvent être opérés en cours d'exercice par décision de l'ordonnateur.** Ces virements qui ne peuvent pas remettre en cause la structure générale du budget sont considérés comme des actes de gestion courante et donc laissés à la responsabilité du ministre intéressé. Toutefois ces virements sont soumis au contrôle préalable du contrôleur financier ;
- **Les virements de crédit de chapitre à chapitre qui ne peuvent être effectués que par arrêté du ministre des finances sur avis motivés du contrôleur financier du ministère intéressé.** Ces virements ne peuvent s'opérer que dans les conditions suivantes :
 - ✚ Ils ne doivent pas dépasser 1/10 des dotations de chacun des chapitres intéressés ;
 - ✚ Ils ne doivent pas entraîner une modification du montant du budget ou de son équilibre ;
 - ✚ Ils doivent porter sur une même catégorie de dépense.

Paragraphe 3 :

Le caractère limitatif des crédits

L'autorisation de dépenses donnée par la loi de finance n'aurait aucun sens si elle pouvait être constamment dépassée. Faute de limitation du montant des dépenses autorisées, l'équilibre financier ne pourrait être assuré. Par ailleurs, si les ministres pouvaient librement dépasser les crédits qui leurs sont alloués, la répartition et la spécialisation de ces crédits perdraient toute signification. Aussi faut-il que les autorités dépositaires ne puissent dépasser le montant des crédits qui leurs sont alloués. Pour y parvenir, il a fallu donner au crédit un caractère limitatif.

A- La signification du principe

La règle est que les crédits sont limitatifs et ne peuvent être donc dépassés. C'est ce qui ressort de *l'article 15 de la loi organique de 1959 relatives aux lois de finance* aux termes duquel tous les crédits sont limitatifs et les dépenses sur crédit limitatif ne peuvent être engagés et ordonnés que dans la limite des crédits ouverts. Ces crédits ne peuvent être eux même modifiés que par une loi de finance rectificative. Cette règle a reçu certains assouplissements. Certaines procédures permettent dans plusieurs cas de dépasser régulièrement les crédits ouverts sans qu'il soit porté atteinte à la règle.

B- Les exceptions

Les exceptions concernent les crédits évaluatifs, les crédits provisionnels ou dépenses imprévues et les lois de finance rectificatives.

1- Les crédits évaluatifs

Prévus par *l'article 14 de la loi organique de 1959*, les crédits évaluatifs sont ceux de la dette publique, de la dette viagère et des pensions, des frais de justices et des réparations civiles, des remboursements et des

restitutions. Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs sont ouvertes aux besoins au-delà de la dotation inscrite au chapitre qui les concernent. Ces crédits peuvent être dépassés sans formalités puisque qu'ils s'appliquent à des dépenses obligatoires et approuvés par la loi.

2- Les crédits provisionnels

Cette catégorie de crédits concernent les dépenses imprévues notamment les dépenses effectuées pour réparer une catastrophe, une calamité naturelle ou pour régler une affaire exceptionnelle, une affaire d'intérêt national. Ces crédits dit provisionnels par définition ne peuvent faire l'objet d'une répartition a priori. Ces crédits sont relatifs à des mesures générales dont on ne peut connaître à priori le nombre exact des bénéficiaires.

Si les crédits se révèlent insuffisants, ils peuvent être complétés par arrêté du ministre des finances, par prélèvement sur le crédit global de dépenses éventuelles. Ces crédits supplémentaires peuvent être ouverts en cas d'urgence par décret d'avance pris sur le rapport du ministre des finances. La ratification de ces décrets est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finance.

3- Les collectifs budgétaires

Les collectifs budgétaires constituent aussi un assouplissement au caractère limitatif des crédits. Quand les crédits autorisés dans le cadre de loi de finance initiale se révèlent insuffisants, le gouvernement élabore un projet de loi de finance rectificatif et demande à l'Assemblée Nationale de lui accorder de nouveaux crédits.

DEUXIEME PARTIE

L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCE

DE LIVRAISON

Le budget une fois votée en porte les conséquences quant aux organes et aux modalités d'exécution de la loi de finance.

Chapitre 1 : LES ORGANES D'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCE

Le trésor public est le principal organe d'exécution de la loi de finance. La Banque Nationale d'Investissement est quant à elle chargée de gérer les dépenses d'investissement.

Section 1 :

LE TRESOR PUBLIC

Le trésor public n'a pas de personnalité juridique distincte de celle de l'Etat. C'est une direction du ministère des finances. Il est chargé de l'exécution comptable du budget général de fonctionnement, des budgets annexes. Il gère également les comptes hors budget.

Paragraphe 1 :

L'organisation du trésor public

Paragraphe 2 :

Les missions du trésor public

Le trésor public assure trois missions fondamentales :

- une mission traditionnelle selon laquelle *le trésor public est le caissier de l'Etat* ;
- Une mission moderne selon laquelle *le trésor public est l'Etat agissant en tant que banquier* ;
- Une mission de *gestion des emprunts*.

A- Le trésor public, caissier de l'Etat

En tant que caissier de l'Etat, le trésor public est tenu d'effectuer les opérations de recettes et de paiements résultant de l'exécution de la loi de finance. Le seul problème auquel il est confronté est celui d'assurer la gestion de ses disponibilités dans l'espace et dans le temps de sorte qu'à tout moment les comptables puissent effectuer les paiements ordonnancés par les administrateurs. Il faut distinguer le problème de trésorerie du problème financier.

D'une part du point de vue trésorerie, on doit tenir compte du facteur temps c'est-à-dire du moment où la recette et la dépense sont effectuées. D'autre part pour faciliter les mouvements de compte dans l'espace, des transferts de liquidités sont réalisés par l'intermédiaire du réseau bancaire.

B- Le trésor public, instrument de l'Etat banquier

Le trésor public joue pour le compte de l'Etat le rôle d'un établissement bancaire. Ainsi peut-il être prêteur, garant et actionnaire.

1- Le trésor public, prêteur

L'Etat peut accorder des avances pour une durée inférieure ou égale à deux ans ou des prêts pour une durée supérieure à deux ans. Les prêts et avances de l'Etat sont regroupés dans les comptes spéciaux du trésor. Le montant total des prêts et avances accordés par l'Etat est limité par la loi de finance.

2- Le trésor public, garant

L'Etat peut accorder sa garantie ou son aval à des emprunts pour des opérations jugées importantes auxquelles il ne peut lui-même accordé le prêt. Les organes pouvant bénéficié de la garantie de l'Etat sont les sociétés d'Etat, les EPIC, les sociétés d'économie mixte, les personnes morales interétatiques dont l'Etat ivoirien est membre ou actionnaire, les associations reconnues d'utilité publique. Cette garantie est accordée sous certaines conditions :

- *Un décret pris en conseil des ministres ;*
- *Le prêt doit financer une opération d'intérêt général conforme au plan de développement ;*
- *Le bénéficiaire doit présenter des contreparties ;*
- *Le montant du prêt : le plafond global des avals est limité par la loi de finance.*

Le trésor public est obligatoirement garant de tous les emprunts émis par la Banque Nationale d'Investissements.

3- Le trésor public, actionnaire

Le trésor public peut devenir banquier d'affaire en prenant des participations au capital des entreprises, qui deviennent dans la plupart des cas des sociétés d'économie mixte dotées d'un statut particulier et qui réservent un certain droit à l'Etat. Ces participations sont autorisées par des décrets pris en conseil des ministres.

C- La gestion des emprunts

Le trésor public gère les emprunts pour le compte de l'Etat et d'autres personnes publiques. Il est chargé également de la tenue des statistiques de la dette publique.

1- Pour le compte de l'Etat

Le trésor public gère les emprunts contractés pour le compte de l'Etat. Il gère également les conventions à paiements différés. Il s'agit de crédits fournisseurs d'une entreprise effectuant des travaux pour le compte de l'Etat accepte d'être rémunéré à des échéances dont la durée dépasse celle de ses prestations, faisant ainsi crédit à l'Etat.

2- Pour le compte d'autres organismes

Le trésor public gère des comptes d'emprunts pour le compte d'autres personnes que l'Etat. Parmi ces emprunts on a d'abord les emprunts répercutés. Ce sont des emprunts destinés à la réalisation d'investissements rentables dont le trésor assure le service mais avec les remboursements effectués par les bénéficiaires.

A côté des emprunts répercutés, il y a les emprunts consolidés. Ce sont des emprunts de même nature que les emprunts répercutés, mais pour les emprunts consolidés il n'y a pas de synchronisation des remboursements. Le trésor public rembourse les bailleurs de fond avec ses propres fonds aux échéances fixées par les conventions de prêt. Quant à l'organisme bénéficiaire il rembourse lentement le trésor.

Paragraphe 2 :

Les moyens de la BNI

La BNI bénéficie de diverses ressources. Il s'agit notamment *des dotations initiales de l'Etat* et des *ressources variées qu'elle collecte sur les marchés de capitaux*.

Chapitre 2 : LES MODALITES D'EXECUTION DES LOIS DE FINANCE

Section 1 : L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCE DANS LE TEMPS : LA REGLE DE L'ANNUALITE BUDGETAIRE

Les crédits accordés par la loi de finance ne sont valables que pour une année. Il est donc indispensable d'exécuter les dépenses publiques dans le cadre de l'année. Pour chaque année, les lois de finance déterminent la nature, le montant et l'application des ressources et des charges de l'Etat.

Paragraphe 1 :

La signification et la portée de la règle de l'annualité budgétaire

A- La signification

Le principe de la dualité signifie que l'autorisation donnée par la loi de finance n'est valable que pour une année. L'année budgétaire commence en Côte d'Ivoire *le 1^{er} Janvier et s'achève le 31 Décembre*. Au-delà de cette date, aucune recette ne peut être perçue et aucune dépense ne peut être engagée sans aucune nouvelle autorisation parlementaire.

Mais d'application apparemment simple, le principe de la dualité soulève le problème de rattachement des opérations budgétaires à l'année budgétaire.

B- Le rattachement des opérations budgétaires à l'année budgétaire

Deux méthodes permettent de concevoir l'année budgétaire :

- *Le système de la gestion ;*
- *Le système de l'exercice.*

1- Le système de la gestion

Dans le système de la gestion, on tient compte de la date de paiement de la dépense et de la réalisation de la recette. Ainsi on rattache toutes les opérations de dépenses et de recettes effectuées au jour le jour à l'année où elles sont effectivement soldées quelle que soit l'année d'origine des dettes ou des créances correspondantes. C'est **le procédé des comptes de caisse ou procédé de la gestion**.

Ce système a l'avantage de simplicité mais il peut comporter un budget dans la mesure où l'administration peut retarder certains paiements de dépenses et accélérer le recouvrement des recettes pour présenter à la fin de l'année un budget en équilibre tout en aggravant les charges de l'année suivante.

2- Le système de l'exercice

Il consiste à rattacher à l'année budgétaire non toutes les dépenses effectuées réellement au cours de cette année. Mais les recettes et les dépenses qui ont juridiquement pris naissance au cours de cette année mais si elles sont effectivement soldées après expiration de l'année budgétaire. C'est **le système de l'exercice**.

Ce système a l'avantage d'empêcher que l'on retarde indument le paiement de certaines dépenses pour présenter un exercice en équilibre mais il a l'inconvénient de créer pour les comptables d'assez graves complications à la fin de l'exercice. Il y a deux catégories et deux catégories de recettes. Les unes sont imputables au budget de l'année nouvelle, les autres doivent être rattachées au budget de l'année précédente.

La CIV a essayé de concilier les deux systèmes. Finalement, elle a opté pour le système de la gestion. Mais compte tenu de la continuité de la gestion financière de l'Etat, le principe de la dualité connaît des exceptions.

Paragraphe 2 :

Les exceptions au principe

La règle de la dualité a un caractère artificiel compte tenu du principe de la continuité des services publics de l'Etat. Il est artificiel de vouloir découper la vie financière de l'Etat en tranche annuelle. Aussi a-t-on été conduit à assouplir la règle de la dualité pour donner plus de sens à la gestion financière de l'Etat. Cet assouplissement a conduit d'une part à admettre que certaines autorisations de dépenses peuvent être données pour une période qui dépasse le cadre annuel. D'autre part, à admettre parfois des autorisations de dépenses dont la durée de validité est inférieure à un an.

A- Les opérations financières dépassant le cadre annuel de prévision et d'exécution

Plusieurs opérations ont conduit à allonger l'autorisation budgétaire pour tenir compte des exigences d'une révision ou d'une exécution de longue durée. Il s'agit des lois de programme, des autorisations de programme et des reports de crédit.

1- Les lois de programme

Le besoin d'une combinaison entre le principe de l'établissement annuel du budget de l'Etat et la nécessité d'une révision et d'une exécution pour certaines dépenses, essentiellement les dépenses en capitales, est à l'origine de la création des lois de programme. La recherche de solutions de compromis s'est traduite à l'intérieur même des lois de finance sous la forme des autorisations de programme en vue d'assurer une bonne exécution d'opérations d'investissement de grandes envergures comportant plusieurs branches. L'ordonnance de 1959 relative aux lois de finance prévoit dans son article 1^{er} que « *les plans approuvés par l'assemblée législative définissant les objectifs à long terme ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente loi* ». Les autorisations de programme peuvent être groupées dans les lois dites lois de programme.

La loi organique tout en définissant la loi de programme met l'accent sur les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs contenus dans les lois de programme. Le conseil constitutionnel français ne dit pas autre chose lorsqu'il écrit ceci : « *on doit entendre par loi de programme à caractère économique et social, une loi qui non seulement définit les objectifs à moyen et long terme en matière économique ou social mais comporte en outre des prévisions de dépenses chiffrées pour la réalisation de ces objectifs* ».

Les lois de programme ont un contenu en partie identique à celui des lois de finances dotations de crédit sur lesquels l'engagement de dépense capitale peut être effectué. Les autorisations de programme sont appelées à figurer dans une loi de finance mais elle peut aussi constituer une loi de programme. En revanche, ces deux types de loi s'opposent en termes de portée juridique. A la différence des lois de finance, les lois de programme sont dépourvues d'applicabilité directe. En disposant que les lois de programmes ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finance de l'année, l'ordonnance de 1959 prive d'effets juridiques immédiats les autorisations de programme

groupés dans une loi de programme. Les dotations qu'elle prévoit étant par elle-même inopérante puisse que leur utilisation est subordonnée à leur reprise dans une loi de finance ultérieure, les lois de programme paraissent dénuer de toute force contraignante et par conséquent présenter un intérêt réduit. Il reste cependant que par-delà des lois de programme, ce sont les autorisations de programme contenues dans la loi de finance qui ont l'exclusivité de la valeur juridique.

2- Les autorisations de programme

Seules les dispositions relatives aux autorisations de programme peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures. Les autorisations de programme constituent une exception majeure à la règle de la dualité. Elles concernent les dépenses capitales, les prêts et exceptionnellement les dépenses ordinaires d'équipements. Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi. Elles déterminent le montant maximum de crédit qui peut être engagé par un ministre au cours des années à venir au titre d'une opération d'investissement prévue par la loi. Elles couvrent une ou plusieurs années (**6 ans maximum d'après une directive de l'UEMOA**). Elles sont à la fois une révision pluriannuelle et une autorisation d'engagement dans la limite d'un plafond.

Techniquement, les autorisations de programme présentent deux particularités importantes :

- *Elles sont valables sans limitation de durée jusqu'à leur exécution ou leur anéantissement ;*
- *Elles ont pour but de financer une branche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent de nature à être mise en œuvre sans adjonctions.*

3- Les reports de crédits

Le report de crédit d'une année sur l'autre prolonge l'autorisation budgétaire au-delà de l'année. Le report de crédit évite que les administrations soient portées en fin d'année à utiliser en hâte voir même à gaspiller leur crédit dans la crainte qu'il soit annulé. Les reports de crédit restent légalement exceptionnels. Ils sont contraires au principe de l'annualité étant donné que la règle est celle de l'annulation des crédits prévue par l'ordonnance de 1959 en son **article 16** aux termes duquel « *tout crédit qui ne vient sans objet en cours d'année peut être annulé par l'arrêté du ministre des finances après accord du ministre intéressé* ». C'est dans les cas limitativement énumérés que le ministre des finances peut autoriser un report de crédit. Font exception à la règle les comptes spéciaux du trésor dont le solde est reporté d'année en année.

B- Les autorisations pour une période inférieure à l'année

Les autorisations pour une période inférieure à l'année se révèlent parfois nécessaire soit en raison de la difficulté de prévision soit en raison du manque de temps dont dispose le Parlement pour voter un budget véritable. Deux techniques sont à l'heure actuelle utilisées. Il s'agit d'une part **des douzièmes provisoires** d'autre part **des crédits supplémentaires groupés en collectifs**.

1- La technique des douzièmes provisoires

Il arrive parfois que le budget ne soit pas voté le 31 Décembre. Pour éviter que la vie de l'Etat ne s'arrête, faute de pouvoir procéder à des dépenses et à des encaissements, la technique des douzièmes provisoires a été imaginée pour permettre d'assurer le fonctionnement régulier des services publics.

L'article 80 de la Constitution permet en cas de retard imputable au Parlement, la mise en place du budget par ordonnance. Dans le cas où le retard est imputable au gouvernement (dépôt tardif du projet de budget) ou à une autre circonstance, pour être promulgué avant le début de l'exercice l'article 80 permet au PR de demander d'urgence à l'Assemblée Nationale l'autorisation de reprendre de l'année précédente par douzième provisoire. Le douzième provisoire ouvre des crédits pour tous les services pour un ou plusieurs mois sur la base du douzième du montant des crédits accordés au titre de l'année précédente. De même l'autorisation de percevoir les impôts est accordée pour la même période.

2- Les crédits supplémentaires

Les crédits supplémentaires sont des crédits votés en cours d'année pour compléter les dotations budgétaires insuffisantes. Ces crédits ont pour inconvénient de fausser les perspectives financières arrêté par la loi de finance initiale. Ces crédits sont aujourd'hui inclus dans les lois de finance rectificatives. Plus qu'une dérogation à la règle de l'annualité, c'est à la limitation du crédit dans leur montant que la pratique des lois de finance rectificatives porte atteinte.

Section 2 :

LES REGLES DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

Il s'agit dans cette partie de présenter le circuit général de la finance publique dans le cadre de l'exécution du budget de l'Etat. Les dépenses publiques sont exécutées selon une procédure complexe basée sur le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

Paragraphe 1 :

Les agents d'exécution des dépenses publiques

L'exécution des dépenses publiques est confiée à deux catégories d'agents : les ordonnateurs et les comptables. Les ordonnateurs décident de l'opportunité de la dépense, les comptables assurent quant à eux le paiement de la dépense après avoir vérifié la régularité de celle-ci.

L'**article 107 du décret du 30 Décembre 1912** pose le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables en ces termes : « *Les fonctions d'agents de l'ordre administratif et d'ordonnateurs sont incompatible avec celle de comptable* ». Ce principe permet de distinguer l'opportunité de la régularité de la dépense. Il permet également un double contrôle et institue une double responsabilité par la division et la spécialité des agents d'exécution.

A- Les ordonnateurs

Les ordonnateurs sont des agents publics des différentes administrations qui, en plus de leur fonction découlant de l'appartenance à la fonction publique, bénéficient d'un statut particuliers leur conférant des pouvoirs de décision dans le domaine financier.

1- Le rôle des ordonnateurs

On appelle ordonnateur de recettes ou de dépenses *toute personne ayant qualité au nom de l'Etat, d'une collectivité ou d'un établissement public pour contracter, constater ou liquider une créance ou une dette ou encore pour ordonner soit le recouvrement d'une créance soit le paiement d'une dette*. Les attributions des ordonnateurs concernent donc les dépenses qu'ils engagent, liquident et ordonnent mais aussi les recettes qu'ils sont chargés de liquider après constatations des droits des organismes publics et de les recouvrer.

En définitive, l'ordonnateur est chargé d'effectuer toutes les opérations successives d'une dépense ou d'une recette depuis la naissance de la dette ou de la créance jusqu'à l'ordre de payer ou de recouvrer inclusivement. Il nécessite deux catégories d'ordonnateurs :

- *Les ordonnateurs principaux ;*
- *Les ordonnateurs secondaires.*

En CIV au niveau central, le ministre chargé des finances est l'ordonnateur unique des opérations des dépenses publiques du budget général de l'Etat et des comptes spéciaux du trésor. Il est le seul à pouvoir calculer le montant de la dépense et à donner l'ordre au comptable de payer. Les fonctions d'engagement et d'ordonnancement des dépenses de l'Etat sont exercées au niveau de chaque ministère et de institutions par les DAAF qui assurent par délégation du ministre, chef du département ministériel le rôle d'ordonnateur sauf en matière de dépenses de personnels et de remboursement de dette gérée respectivement par le *directeur de la solde et celui de la dette*.

Les ordonnateurs délégués assurent les fonctions d'engagements et d'ordonnancement. Seuls les ordonnateurs délégués émettent et signent les actes de dépenses que sont les engagements et les ordonnancements qui sont soumis au visa préalable du contrôleur financier.

En matière d'engagement, ils s'assurent de la qualité de l'administrateur de crédit délégué, apprécient l'opportunité de proposition et veillent au respect de l'exact imputation des dépenses. L'engagement doit rester dans les limites des autorisations d'engagement. Il doit demeurer subordonné dans les limites prévues par les lois et règlements en vigueur.

En matière d'ordonnancement, ils vérifient la signature de l'administrateur de crédit délégué, le certificat de service-fait, la conformité de l'objet du mandatement à celui de l'engagement dont il procède et le mode de paiement des dépenses de l'Etat au niveau de chaque ministère et institution.

Au niveau local les crédits ouverts au plan central peuvent être délégué aux services déconcentrés de l'Etat, dénommés *administrations régionales, aux ambassades et aux représentations économiques à l'étranger*. Les délégations de crédit sous forme de délégation d'engagement ou délégation d'ordonnancement sont adressées par l'ordonnateur délégué au plan central à un ordonnateur secondaire. La procédure de délégation d'engagement est utilisée au profit des services déconcentrés de l'Etat dans la nomenclature budgétaire de l'Etat. Elle est également utilisée au profit des chefs de projet d'investissement.

Les ordonnateurs secondaires sont des fonctionnaires locaux en général des préfets ou ambassadeurs ou des acteurs des dépenses déconcentrées désignés par les textes en vigueur. Ils exercent, dans les limites des circonscriptions territoriales administrées, une activité financière dans le cadre des délégations ministériels qui leurs sont consenties. Tous les actes de dépenses des ordonnateurs secondaires sont soumis au visa du contrôleur financier local auquel ils transmettent au paiement les pièces justificatives de dépenses à l'appui des mandats avant d'être transmis au comptable assignataire.

Le comptable du trésor territorialement compétent doit avant d'effectuer le paiement procéder au contrôle de la qualité de l'ordonnateur délégué, de l'exact imputation budgétaire, de la disponibilité du crédit, de la régularité des pièces justificatives de leur conformité aux lois et règlements en vigueur, de la qualité des personnes habilitées à la certification du service-fait, du visa du contrôleur financier, du caractère libératoire du paiement et de l'absence d'opposition au paiement. Le comptable du trésor territorialement compétent y compris à l'étranger assure la fonction de contrôleur financier en l'absence du contrôleur financier local.

Les ministres sont également des administrateurs de crédit qui leurs sont alloués par les lois de finance et les actes budgétaires subséquents. La mise en œuvre des dépenses des ministères est assurée par des administrateurs de crédit délégué. Les administrateurs de crédit délégué sont identifiés dans la nomenclature budgétaire de l'Etat par la destination administrative pour les dépenses des pouvoirs publics de l'administration centrale, des services centralisés et des projets. Les signatures des administrateurs de crédit délégué doivent être déposées chez l'ordonnateur délégué auprès duquel ils sont accrédités, chez le contrôleur financier compétent et chez le comptable assignataire. Des propositions de dépenses formulées par les administrateurs de crédit délégué doivent rester dans les limites des autorisations d'engagement et demeurer subordonnées aux autorisations, avis ou visa prévus par les lois et règlement en vigueur.

Les DAAF sont des observateurs de crédit délégué du ministère auprès duquel ils exercent les dépenses de transfert au profit de tiers public ou privé et des délégations de crédits au profit des administrations régionales. Le directeur de la dette est l'administrateur de crédit délégué pour les dépenses relatives au remboursement de la dette et aux pertes de change qui y sont liées. Le directeur des soldes est l'administrateur de crédit délégué pour les dépenses de personnels et les dépenses centralisées qu'ils gèrent.

Après la réalisation des prestations, les administrateurs de crédit délégué reçoivent les factures, mémoires et décomptes, procèdent à la liquidation de la dette, certifient le service-fait et y mentionnent ou contrôlent le mode de paiement. Ils sont responsables des certifications données. Au plan local, les administrateurs de crédit secondaires initient les dépenses qu'ils soumettent à la signature de l'ordonnateur secondaire.

2- La responsabilité des ordonnateurs et des administrateurs

Dans l'exercice de leur fonction, les ordonnateurs et les administrateurs peuvent commettre deux sortes d'erreurs :

- *Les erreurs de gestions ;*
- *Des infractions aux dispositions budgétaires.*

Dans la gestion des deniers publics, ils peuvent se tromper sur le caractère important de la dépense. Or l'opportunité est appréciable a posteriori selon la réussite ou l'échec de l'opération. Le contrôle de la bonne utilisation des crédits ne peut être exercé que par le supérieur hiérarchique ou par l'autorité politique devant lesquels ils sont responsables. La sanction de telles erreur est difficile à mettre en œuvre en raison de la l'appréciation très subjective de la bonne ou mauvaise foi de l'administrateur dans la plupart des cas. C'est pourquoi dans la pratique ces erreurs qui peuvent avoir des répercussions financières sur l'Etat ne sont presque jamais sanctionnées.

Dans d'autres cas les administrateurs et ordonnateurs de connivence peuvent enfreindre les règles budgétaires et procéder à des dépassements des virements de crédit, des dépenses sans engagement préalable véritable entorse aux règles budgétaires. L'appréciation de ces actes en marge des dispositions budgétaire présente un caractère objectif et l'irrégularité peut être sanctionnée. Selon l'**article 44 de l'ordonnance de 1959** les ministres et administrateurs sont personnellement et civilement responsable des engagements exécutés sans autorisations préalable. L'**article 36 du décret de 1998** prévoit que tout agent de l'Etat qui engage une dépense en contravention des dispositions du présent décret encourt une responsabilité qui peut être disciplinaire, civile ou pénale sans préjudice des sanctions qui peuvent lui être infligés par la juridiction financière.

Les ordonnateurs et les administrateurs encourent dans l'exercice de leur fonction trois sortes de responsabilité en cas d'infraction aux règles de la comptabilité publique :

- **Une responsabilité civile** qui met à la charge des ordonnateurs et des administrateurs la réparation du dommage que leur gestion a causé à l'Etat ;
- **Une responsabilité pénale** qui intervient en cas de faute intentionnelle ;
- Une responsabilité pour les fonctionnaires qui résulte des usages de la fonction publique, elle est mise en œuvre par le supérieur hiérarchique. En outre les ordonnateurs et les administrateurs peuvent être traduits devant la chambre des comptes de la Cour suprême qui peut leur infliger une amende égale ou plus à une année de traitement. En pratique, ils échappent à toutes ces responsabilités. Quant aux ministres ils ne sont pas passibles de cette juridiction mais ils sont politiquement responsables.

En pratique toutes ces mesures qui tentent à organiser une responsabilité des ordonnateurs connaissent en partie un échec.

B- Les comptables publics

Il n'y a pas de définition légale du comptable public en droit ivoirien. On peut tenter de le définir à partir de trois éléments :

- **L'acte de nomination** : les comptables publics sont nommés par le ministre des finances ou avec son agrément ;
- **Les opérations effectuées** : les comptables publics sont chargés de certaines tâches comme la prise en charge et le recouvrement des ordres de recettes, paiement des dépenses, conservation des pièces justificatives des opérations, etc. ;
- **Le statut juridique des organismes** pour le compte desquels agit le comptable public (Etat, collectivités territoriales et EPN ou locaux).

1- L'organisation du corps de comptable

Les comptables publics se répartissent en réseau plus ou moins spécialisé.

a- Les comptables du trésor

Ils constituent le premier réseau des comptables publics à cause de leur importance en nombre et relèvent de la direction générale de la comptabilité publique et du trésor. Peuvent être cités :

- **Les comptables supérieurs** : l'agent comptable central du trésor, le receveur général des finances, le payeur général du trésor, l'agent comptable des créances contentieuses, le trésorier général étranger, l'agent comptable de la dette publique, l'agent comptable central de l'impôt, le prêt général des forces de défense et de sécurité.
- **Les comptables subordonnés** qui sont les trésoriers principaux et les trésoriers.

Les comptables sont dit principaux quand ils sont tenus de rendre directement compte au juge du compte et secondaire quand ils rendent leur compte par l'intermédiaire des comptables principaux dont ils relèvent.

b- Les comptables spéciaux

Ce deuxième réseau de comptables publics est constitué par les comptables exclusivement chargés du recouvrement des impôts directs et des droits de douanes (receveur des impôts, receveurs des douanes) qui jouent un rôle important dans l'encaissement des recettes.

c- Les comptables des guichets annexes et des EPN

2- La responsabilité des comptables publics

Les comptables publics encourent une responsabilité civile, disciplinaire et pénale en cas de faute dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, ils ont soumis à une responsabilité exceptionnelle très lourde de nature pécuniaire. Ces différentes responsabilités constituent une garantie contre les détournements de deniers publics. Elles facilitent le contrôle que le comptable doit exercer sur les ordonnateurs.

a- L'étendue de la responsabilité des comptables publics

Les comptables publics sont responsables de leur fait personnel et du fait d'autrui. En ce qui concerne leur fait personnel, ils sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des opérations de recette, du paiement des dépenses et de la gestion des disponibilités. Ils sont également responsables de la conservation certaines valeurs et de certains documents ainsi que de la tenue de la comptabilité des postes comptables qu'ils gèrent. A côté des opérations que les comptables publics effectuent de sa propre initiative, il exécute principalement les opérations qui leur sont ordonnées par une personne, c'est le cas des opérations de paiement des dépenses et d'encaissement des recettes publiques qui sont effectuées en exécution des décisions de l'ordonnateur.

Les comptables publics principaux sont également responsables en ce qui concerne les fautes d'autrui, des opérations des comptables secondaires, des régisseurs ainsi que des comptables de faits s'ils ont eu connaissance de leurs actes et ne les ont pas signalés à leur supérieur hiérarchique. Ils peuvent être responsables de la gestion de leur prédécesseur pour des opérations prises en charges lors de la passation de service ou constatées dans les six premiers mois.

Cependant certaines limites sont prévues à l'étendue de leur responsabilité. Ainsi ils ne sont pas responsables des erreurs commises dans l'assiette et la liquidation des impôts qu'ils recouvrent sauf en cas de mauvaise foi. Ils ne sont pas non plus responsables des opérations effectuées sur réquisition régulière des ordonnateurs.

b- Les conséquences de la responsabilité des ordonnateurs

La responsabilité des comptables publiques est très haute car elle est appréciée objectivement par l'absence de toutes fautes intentionnelles. La responsabilité est acquise dès lors que l'on reconnaît que l'administration a subi un préjudice.

Les conséquences sont doubles pour les comptables publiques puisqu'ils ont l'obligation de payer sur leur bien personnel une somme égale soit au montant de la perte de recette subie, de la dépense payée à tort ou de l'indemnité mise à cause de leur fait à la charge de l'organisme public, soit dans le cas où ils tiennent une comptabilité par tiers à la valeur du bien manquant. La responsabilité des comptables est donc essentiellement civile, elle peut être une responsabilité disciplinaire en cas de non-paiement. Le comptable sera constitué en débet par un arrêt de la chambre des comptes s'il s'agit d'un comptable principal ou par un arrêté ayant force exécutoire du ministre des finances s'il d'un comptable secondaire.

Pour garantir leur solvabilité, les comptables publics sont astreints avant leur prise de fonction à la constitution d'un cautionnement. Ils doivent également stipuler une assurance mais celle-ci ne pourra couvrir que 9/10 des sommes mises à leur charge. En outre, le trésor public dispose d'un privilège général sur les biens meubles et d'une hypothèque légale sur les immeubles des comptables publics. Mais compte tenu de la gravité des conséquences pécuniaires découlant de la responsabilité des comptables, il a été prévu deux procédures qui

permettent au ministre d'exonérer en toute partie les comptables fautifs des sommes dues. Il y a d'une part la procédure qui consiste en la décharge partielle ou totale des comptables en cas de force majeure, d'autre part il y a la remise gracieuse par le ministre des finances des sommes laissées à la charge des comptables. Il s'agit là d'un acte discrétionnaire et dans ce cas, l'Etat se substitue au comptable fautif.

Paragraphe 2 : **Les procédures d'exécution des dépenses publiques**

Il existe deux procédures d'exécution des dépenses publiques :

- La procédure normale ;
- La procédure simplifiée.

A- La procédure normale

La procédure normale ou procédure ordinaire s'effectue en quatre phases :

- L'engagement ;
- La liquidation ;
- L'ordonnancement ;
- Le paiement.

1- L'engagement

L'engagement est le fait générateur de la dépense. C'est l'acte par lequel l'Etat ou les autres organismes créent ou constatent à leur compte une obligation de laquelle résulte une charge publique. En d'autres termes c'est l'acte par lequel ils se reconnaissent débiteur. L'engagement est donc l'acte fondamental qui engage l'Etat. C'est le premier acte de l'ordonnateur délégué. Certains engagements sont soumis au contrôle préalable. Le contrôleur financier vérifie, avant de viser la proposition d'engagement, l'existence et la mobilisation des ... pour dépense.

2- La liquidation

Après avoir exécuté ses prestations, le fournisseur adresse ses factures, mémoires ou décomptes à l'administrateur de crédit délégué concerné à l'appui du bordereau d'envoi des factures, mémoires ou décomptes. L'administrateur de crédit délégué vérifie les comptes, le mode de règlement et certifie le service-fait. Le dossier est ensuite transmis à l'ordonnateur pour ordonnancement avec la liste des pièces justificatives. Concrètement la liquidation consiste à calculer le montant exact de la dépense. Elle ne peut intervenir qu'après constatation du service-fait matérialisé par le certificat de service-fait. C'est donc une règle fondamentale en matière de comptabilité publique, aucune dépense ne peut être payée avant la réalisation de son objet.

3- L'ordonnancement

L'ordonnancement est l'acte administratif par lequel conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre est donné au comptable de payer la dette de l'Etat ou celles des autres organismes publics. L'ordonnancement s'analyse en un acte discrétionnaire de la part de l'autorité administrative.

En pratique, l'ordonnateur délégué est le seul compétent pour ordonnancer les dépenses. Le créancier ne peut contraindre l'ordonnateur à ordonnancer le paiement de sa créance. Il peut seulement demander au juge la condamnation de l'Etat ou de l'organisme public à des dommages-intérêts moratoires destiné à compenser le retard de paiement. Les ordonnancement ne peuvent avoir lieu que dans la limite des crédits et doivent être conforme aux lois et règlements en vigueur. L'ordonnancement fait par un ordonnateur délégué se traduit par un mandat de paiement dans le SYGFIP (Système Intégré de Gestion de Finance Publique) numéroté dans une

série continue par l'ordonnateur délégué. Celui-ci fait référence à l'engagement qu'il l'a généré et indique toutes les informations nécessaires à l'exécution du paiement dont le mode de paiement. L'ordonnateur délégué adresse le mandat et les pièces justificatives à l'appui du bordereau du contrat de transmission de mandat au contrôleur financier. Le cas échéant les mandats sont accompagnés par les bons de caisse émis par l'ordonnateur, les autres types de règlement étant après.

Pour faciliter le contrôle préalable à l'ordonnancement, un SYGFIP a été créé en remplacement du service autonome et central d'ordonnancement (SACO) et mis en service à compter 1^{er} Janvier 1999 au ministère des finances. Ces trois étapes constituent la phase administrative de la dépense car elles dépendent des ordonnateurs et des administrateurs.

4- Le paiement

Cette dernière étape constitue la phase comptable de l'exécution de la dépense. Les comptables des dépenses du budget général de l'Etat des comptes spéciaux du trésor procèdent au visa à la prise en charge et au règlement des mandats visés par le contrôleur financier qu'ils reçoivent des ordonnateurs délégués.

Les comptables sont à la fois payeur et caissier. En tant que caissier, ils doivent s'assurer de la régularité de la dépense. Ainsi ils procèdent au contrôle de la qualité de l'ordonnateur délégué, de l'exacte imputation budgétaire, de la disponibilité des crédits, de la régularité des pièces justificatives, de leur conformité aux lois et règlements en vigueur, de la qualité des personnes habilitées à la certification du service, du visa du contrôleur financier, du caractère libératoire du traitement et de l'absence d'opposition au paiement. La sanction de ce contrôle est le refus de payer.

Si les mandats transmis paraissent entacher d'irrégularité, le comptable diffère ou refuse son mandat. Le comptable refuse également son visa s'il peut établir que les certifications mentionnées dans les pièces justificatives en sa possession sont inexactes. Toutefois, en cas de désaccord persistant entre l'ordonnateur et le comptable, le dossier est présenté devant le ministre chargé des finances. Le ministre chargé des finances donne l'ordre au comptable par décret d'effectuer le paiement si le rejet n'est motivé que par l'omission ou l'irrégularité des pièces. Le comptable procède au paiement sans autre délai. Dans ce cas, un nouveau mandat SYGFIP par l'ordonnateur délégué faisant référence au mandat rejeté et au rejet du comptable. Ce nouveau mandat est appuyé des pièces justificatives initiales du rejet et de l'original de la réquisition du ministre chargé des finances. Le comptable ne peut déférer à l'ordre du ministre de payer que dès lors que le refus du visa est motivé par l'absence du crédit disponible, une imputation erronée, l'absence de servie-fait ou du caractère libératoire du traitement.

Le refus de visa d'un mandat par le comptable assignataire interdit la prise en charge dans ses écritures et à fortiori son paiement. Le refus de visa reconstitue automatiquement la disponibilité des crédits de l'ordonnateur délégué et du contrôleur financier sur l'engagement concerné et en mandatement sur la ligne budgétaire consacrée.

En tant que caissier, le comptable est chargé d'effectuer le paiement des dépenses selon le mode de règlement retenue soit en espèces, soit en chèque ou par virement. Mais avant d'émettre en paiement les mandats de paiement qu'il a pris en charge, le comptable doit s'assurer de l'identité du créancier et traiter dans le SYGFIP les oppositions qui ont été régulièrement notifiées et les retenues réglementaires qu'il doit effectuer.

B- La procédure simplifiée

Les dépenses soumises à la procédure simplifiée sont les dépenses engagées et ordonnancées de façon concomitantes. A la fin de la procédure, le document produit est le mandat de paiement. Dans le cas de la procédure simplifiée, seuls les documents d'ordonnancement sont édictés. Les administrateurs de crédit délégué formulent des demandes qu'ils adressent aux ordonnateurs délégués. Ceux-ci émettent des mandats qu'ils adressent pour visa au contrôleur financier avant de les transmettre au comptable assignataire pour prise en charge du paiement.

La procédure simplifiée concerne un ensemble de dépenses notamment les régies d'avance dont l'exécution rapide exige un mécanisme de paiement spécial. Pour faciliter l'exécution des petites dépenses courantes de service, des régies d'avances sont créées par arrêtés du ministre des finances auprès de nombreux services administratifs. Le régisseur d'avance est un agent de l'Etat qui n'a pas la qualité de comptable publique mais qui est chargé du paiement immédiat de certaines dépenses. Nommé par le ministre des finances, les régisseurs d'avance reçoivent les avances d'un comptable assignataire auquel ils sont rattachés et à qui ils doivent rendre compte. Les avances sont limitées quant à leur durée à un an maximum pour les dépenses non renouvelables destinées à une opération déterminée et à trois mois pour les avances renouvelables destinées à des opérations permanentes. Elles sont limitées aussi par leur montant.

Les infractions de la régie d'avance constituent des fautes de gestion passibles d'une amende. Comme les comptables, les régisseurs d'avances dans l'exercice de leur fonction peuvent être mis en délais.

Paragraphe 3 :

La prescription des dépenses publiques

Le paiement est le mode normal d'extinction des dettes de l'Etat durant l'année au cours de laquelle elles sont nées. Mais les créanciers des personnes peuvent ne pas faire valoir leurs droits en temps utile et tomber sous le coup d'une prescription propre aux dettes publiques : c'est la déchéance quadriennale.

La déchéance quadriennale a pour but dans un délai relativement rapide d'apurer les comptes de l'Etat afin d'éviter que celui-ci n'accumule trop d'arriérés « *est prescrite au profit de l'Etat toute créance qui n'a pas été payée dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle la prise en charge est effective par le comptable assignataire sans préjudice de l'application de la réglementation en vigueur sur les délais de prescription relatifs aux créances de l'Etat* » (article 7 du décret n°98-716 du 16 Décembre 1998). Outre l'Etat, la déchéance quadriennale bénéficie aux services publics, administratifs, aux collectivités territoriales même si le décret ne les mentionne pas expressément. Les services publics industriels et commerciaux bénéficient également de la déchéance quadriennale.

Elle est très avantageuse pour les organismes publics car elle est d'ordre public c'est-à-dire qu'elle est obligatoire pour tous, opposable à tous. La déchéance commence à courir à compter du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle la prise en charge est devenue effective. Mais la prescription est interrompue dans les cas suivants :

- Lorsqu'une demande de paiement ou une réclamation écrite est adressée par un créancier à l'autorité administrative dès lors que la demande ou la réclamation a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance ; même si l'administration saisie n'est pas celle qui aura finalement la charge du règlement.
- Lorsqu'un recours relatif au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance est formé devant une juridiction ; quel que soit l'auteur du recours et même si la juridiction saisie est

incompétente pour en connaître et si l'administration qui aura finalement la charge du paiement n'est pas partie à l'instance.

- Lorsqu'une communication est écrite par une administration intéressée ; même si cette communication n'a pas été adressée directement au créancier qui s'en prévaut dès lors qu'elle a trait au fait générateur, à l'existence au montant ou au paiement de la créance.
- Toute émission de moyen de règlement interrompt la prescription même si ce paiement ne couvre qu'une partie de la créance ou si le créancier n'a pas été exactement désigné.
- La méconnaissance par le créancier de l'existence de la créance, l'opposition frappant la créance ou l'impossibilité pour le créancier d'agir.
- Le retard imputable à l'administration.

Chapitre 3 : LE CONTROLE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCE

Selon les catégories d'agents contrôlés, on distingue le contrôle sur les administrateurs et le contrôle sur les comptables. Selon les catégories d'agents contrôleurs, on distingue le contrôle par l'administration, le contrôle par le juge et le contrôle par les autorités politiques.

Section 1 :

LE CONTROLE ADMINISTRATIF

Le contrôle de l'administration est un contrôle interne qui s'exerce sur les administrateurs et les comptables.

Paragraphe 1 :

Le contrôle sur les administrateurs

C'est un contrôle à priori. Il s'exerce avant l'engagement de certaines dépenses. C'est le contrôle du contrôleur financier et avant le paiement c'est le contrôle du comptable.

A- Le contrôle du contrôleur financier

Les contrôleurs financiers relèvent du ministère chargé des finances. Ils sont détachés auprès d'un ou plusieurs ministères. Le contrôle administratif a priori des dépenses du budget général de l'Etat et des comptes spéciaux du trésor au plan central est exercé par la direction du contrôle financier pour les opérations hors projets cofinancés et par la direction de la dette pour les opérations sur projet cofinancées. Les dépenses relatives au remboursement de la dette et les pertes de change qui y sont liées ne sont pas soumises au contrôle à priori du contrôleur financier. Le contrôle financier contrôle l'engagement et l'ordonnancement de la dépense. Ainsi le contrôleur financier vise, diffère ou refuse les engagements et les ordonnancements dans un délai de huit jours arrêté par le ministre des finances. Les contrôleurs financiers exercent deux sortes d'activités :

- Une activité de contrôle ;
- Une activité de conseil.

1- L'activité de contrôle

Elle s'exerce avant l'engagement de la dépense. Elle consiste à vérifier si des crédits ont été alloués à la dépense prévue par la loi de finance et s'ils n'ont pas été déjà utilisés. En matière d'engagement, le contrôleur financier contrôle la qualité de l'administrateur de crédit délégué et de l'ordonnateur de crédit délégué, le

respect de l'exacte imputation des dépenses et de la limite des autorisations d'engagements, la conformité aux lois et règlements en vigueur et enfin il donne un avis sur les conséquences que les dépenses proposées peuvent avoir sur les finances publiques.

Pour ce qui concerne les engagements de dépenses les projets d'investissements financés en toute ou partie sur les ressources extérieures, le contrôleur financier s'assure de la mobilisation préalable de ces ressources. En matière d'ordonnancement et en ce qui concerne les dépenses selon la procédure normale, le contrôleur financier s'assure que tous les mandats se rapportent à un engagement de dépense déjà visé par lui et se maintiennent à la fois dans ses limites et dans celles des crédits.

Pour ce qui concerne les ordonnancements qui lui sont présentés dans le cadre des dépenses selon la procédure simplifiée, le contrôleur financier exerce son contrôle sous l'angle du contrôle des engagements en observant les mêmes prescriptions qu'en matière d'engagement. Si les engagements présentés lui paraissent entacher d'irrégularité, le contrôleur financier diffère ou refuse son visa.

En principe, le refus de visa d'un mandat par le contrôleur financier interdit à l'ordonnateur délégué ou au comptable assignataire d'en exécuter le paiement. Il reconstitue automatiquement la disponibilité des crédits de l'ordonnateur délégué sur l'engagement consacré et en mandatement sur la ligne budgétaire concernée. Le cas échéant, le ministre chargé des finances peut passer outre le refus de visa s'il estime que la dépense est indispensable ou que le refus n'est pas fondé.

Le contrôleur financier rejette les engagements afférant à l'exercice en cours présenté à son visa tant que les réengagements en matière d'autorisation de programme ou d'engagement n'ont pas été effectués. Il en fait rapport motivé au ministre chargé des finances qui a compétence pour prendre les mesures spécifiques de régularisation et des sanctions.

2- Une activité de conseil

Chargé de contrôler l'utilité de la dépense et son coût, le contrôleur financier doit examiner les conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les finances publiques. Il peut par ce biais proposer des mesures susceptibles de donner une meilleure gestion de service et d'en réduire les coûts de fonctionnement. Ceci l'emmène à apprécier l'utilité et une certaine manière la régularité de la dépense même si les textes ne lui reconnaissent pas la compétence d'apprécier l'opportunité des mesures envisagées. Certes le contrôleur financier n'a pas les moyens d'imposer ses points de vue puisse qu'il a un rôle de conseil et de collaboration. Mais il peut arriver que tout en se prononçant sur le coût et la régularité d'une opération, le contrôleur financier apprécie également l'opportunité de celle-ci et qu'il soit amené à être plus rigoureux dans son contrôle lorsque l'opération lui paraît moins utile et inopportune.

Loin de court-circuiter l'ordonnateur qui contrôle son action, le contrôleur financier devient conseiller de celui-ci dans la mise en œuvre de ses propositions d'engagement et l'avocat du ministre pour le paiement des demandes de crédits. L'administration exerce également son contrôle sur les administrateurs par l'intermédiaire du mandat.

B- Le contrôle par le comptable

L'intérêt essentiel de la séparation des ordonnateurs et des comptables publics est de permettre aux comptables publics de vérifier la régularité des opérations de recette et surtout de dépense réalisées par les ordonnateurs. Si les comptables publics ne constituent pas à proprement parler encore un corps de contrôle, leurs interventions ne constituent pas moins un contrôle en cours d'exécution des opérations budgétaires. Elle

complète d'ailleurs l'action des contrôleurs financiers dont l'efficacité provient de l'existence d'une vérification au stade du paiement. En effet le comptable a une double mission, il est d'une part caissier et à ce titre il doit vérifier l'identité du créancier de l'Etat, sa capacité de donner une décharge, l'absence d'opposition au paiement, l'absence de prescription ou de déchéance. Le comptable est également payeur et à ce titre contrôleur. Il ne doit payer qu'après avoir procédé aux différentes formalités. Il est tenu de vérifier notamment la qualité de l'ordonnateur délégué, l'exacte imputation budgétaire, la disponibilité du crédit, la régularité des pièces justificatives, leur conformité aux lois et règlement en vigueur, la qualité des personnes habilitées à la certification de service-fait, le visa du contrôleur financier, le caractère libératoire du paiement et l'absence d'opposition au paiement.

Ainsi défini dans son objet, le comptable public ne saurait comporter une appréciation de l'opportunité des décisions de l'ordonnateur. Il ne peut être que de stricte régularité. Il ne peut s'agir que de la régularité budgétaire et comptable de la dépense et non de sa légalité générale. D'ailleurs le comptable ne peut contrôler que la régularité extrinsèque des pièces produites. Le comptable doit de ce point de vue s'assurer simplement que les pièces justificatives que l'ordonnateur est tenu de produire à l'appui des ordres de dépenses sont complètes, cohérentes entre elles et régulières en la forme.

Si en effet le comptable public pouvait examiner la régularité au fond des pièces produites, il se substituerait en fait à l'ordonnateur et entraverait, par des exigences excessives, le fonctionnement des services. Il doit donc se limiter à des vérifications de forme. Comme le contrôleur financier en matière d'appréciation des mesures administratives, le comptable n'a donc pas le droit de se prononcer sur la conformité des décisions administratives au regard des dispositions législatives et réglementaire de portée générale. Le but recherché dans les vérifications faites par le comptable est la suspension de paiement d'une somme ordonnancée immédiatement, à charge pour le comptable d'en informer l'ordonnateur. Le contrôle sur la régularité des opérations administratives de dépenses s'exerce également sur les comptables.

Paragraphe 2 :

Le contrôle sur les comptables

Il s'agit d'un contrôle interne opéré au sein même du corps des comptables, c'est un contrôle hiérarchique exercé par les comptables supérieurs sur les comptables inférieurs. En effet la gestion des comptables publics fait l'objet d'un contrôle sur pièces et sur place de la part de leur supérieur hiérarchique en particulier des trésoriers payeurs généraux et de l'inspection générale du trésor

A- Le contrôle sur place

L'inspection générale des finances publiques exerce sa fonction première par voie de tournées inopinées effectuées sur place par des inspecteurs seuls ou par des brigades de jeunes inspecteurs sous la direction d'un inspecteur général. Quand l'inspection arrive chez le comptable, l'inspecteur fait arrêter la situation de caisse du comptable et vérifie si les fonds et valeurs détenus par lui correspondent à ce qui doit être d'après les écritures du comptable. L'inspecteur peut réclamer la présentation des fonds des valeurs et de tout document. Il peut exiger tous renseignements dans la seule limite de ne pas s'ingérer dans le fonctionnement du service. En général ne prend pas de mesures immédiates et se contente de rédiger un rapport. Mais en cas d'urgence, l'inspecteur peut prononcer la suspension immédiate du comptable s'il a constaté un déficit de caisse ou de portefeuille non couvert par le comptable. Il doit alors en rendre compte au ministre. Sous cette réserve, l'inspecteur se doit en fin d'inspection d'adresser au ministre un rapport contradictoire. Celui-ci doit contenir respectivement les observations de l'inspecteur, la réponse du comptable vérifié, la réplique de l'inspecteur, les

observations du supérieur hiérarchique du comptable contrôlé, les conclusions de l'inspecteur des finances chef de la brigade de contrôle et celles du chef de service de l'inspection.

B- Le contrôle sur les pièces

Outre le contrôle sur place, les inspecteurs peuvent effectuer les contrôles sur pièce notamment sur les comptabilités administratives. Le contrôle de l'inspection générale des finances et du trésor sur les comptables est susceptible d'être sanctionné par la responsabilité du comptable. Elle est mise en jeu par la Cour suprême sous forme d'arrêt de débet. Elle peut l'être aussi par le ministre des finances sous la forme d'arrêté de débet.

Section 2 :

LE CONTROLE JURIDICTIONNEL

Le contrôle juridictionnel est exercé par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

Paragraphe 1 : **Organisation et fonctionnement de la Chambre des Comptes**

A- Organisation

La Chambre des comptes comprend :

- **un vice-président**, président de la chambre des comptes désigné parmi les conseillers de cette chambre et suppléé en cas d'absence ou d'empêchement par le conseiller le plus ancien ;
- **quatre conseillers** : les conseillers référendaires et les auditeurs ;
- **un secrétaire et un secrétaire adjoint** de chambre.

Les fonctionnaires mis à la disposition de la Chambre des Comptes participent en qualité de vérificateur aux travaux de contrôle sous la direction et la responsabilité des magistrats rapporteurs.

B- Le fonctionnement de la Chambre des Comptes

La Chambre des Comptes se réunit soit en formation de jugement, soit en chambre de conseil. Les audiences ne sont pas publiques. Les justiciables ne sont admis à discuter à l'audience ni en personne ni par mandataires les rapports, propositions ou décisions de la chambre.

1- La formation de jugement

La formation de jugement composée du président de la chambre et de deux conseillers peut se faire assister sur l'initiative du président de la chambre de conseillers référendaires et auditeurs. Ceux-ci ont voix consultatives au même titre que le magistrat rapporteur lorsque ce dernier ne fait pas partie de la formation de jugement. La chambre de jugement est la chambre ordinaire qui juge les comptables.

2- La chambre du conseil

Elle est composée du président de la chambre et des conseillers. Elle formule un avis sur des questions de procédure ou de jurisprudence dont elle est saisie par la formation de jugement. Elle statue sur des affaires renvoyées devant la chambre après cassation. Elle est saisie des projets de rapport général, de rapport sur la loi de règlement, de déclaration de conformité, le rapport d'ensemble sur les entreprises publiques et en arrête le texte. Le magistrat rapporteur est assisté de conseillers référendaires ou auditeurs qui participent à la séance avec voix consultatives. En outre, la chambre du conseil délibère sur d'autres affaires qui lui sont soumises par son président. La chambre du conseil est la formation qui prend les décisions.

Paragraphe 2 :

Les attributions de la Chambre des comptes

Dans l'exercice de ses attributions juridictionnelles, la chambre des comptes juge les comptes des comptables publics et apure les gestions de fait, prononcent les condamnations à l'amende dans les conditions fixée par la loi, statue sur les recours, sanctionne les fautes de gestions.

A- Le contrôle des comptables publics

La chambre des comptes assure un contrôle budgétaire et de gestion et à ce titre elle juge des comptes des comptables publics.

1- La procédure

La chambre des comptes instruit les comptes des comptables et rend des arrêts sur ces comptes.

a- La production des comptes

Les comptables publics ont l'obligation de présenter à la chambre des comptes leurs comptes affirmés sincères et véritables, datés, signés et revêtus du visa de contrôle de leur supérieur hiérarchique dans les formes et délais prescrit par les règlements. Ces comptes doivent être en état d'examen et appuyés des pièces justificatives. Après la présentation des comptes, il peut n'y être fait aucun changement. Il est établi un compte unique des opérations de gestion. Le compte est préparé et mis en état d'examen par le comptable en fonction au 31 Décembre. L'instruction de chaque compte est confiée par le président de la chambre à un rapporteur. Les observations auxquels donnent lieu les vérifications sont consignés dans le rapport. La suite à donner à chaque observation fait l'objet d'une proposition motivée. Le président de la chambre transmet le rapport et les pièces adressées à un conseiller contre-rapporteur. Celui-ci fait connaître son avis sur chacune des propositions formulées. La chambre rend sur chaque proposition une décision qui est inscrite par le président en marge du rapport. S'il est nécessaire de procéder à un vote, le président recueille successivement le vote du magistrat rapporteur puis celui de chaque conseiller et il opine le dernier. En cas de partage, sa voie est prépondérante.

La chambre des comptes peut recourir pour des enquêtes de caractère technique à l'assistance d'experts désignés par le président de la chambre. Les experts sont assujettis à l'obligation de secret professionnel.

b- Le jugement des comptes

Après instruction du compte, le rapporteur présente à la chambre un rapport appuyé des pièces justificatives avec les observations. La chambre des comptes apprécie la régularité des justifications des opérations inscrites dans les comptes. La procédure est menée par un juge, l'audience à lieu à huit clos. Ni le comptable, ni ses représentants ne sont admis. Mais pour préserver les droits de la défense, le législateur a institué la règle du double arrêt. Lorsque la chambre des comptes constate des irrégularités mettant en cause la responsabilité comptable, elle enjoint à ce dernier d'apporter la preuve de leur rectification ou de produire des justifications complémentaires. Les charges relevées contre le comptable sont portées à sa connaissance par un arrêt provisoire. Cet arrêt peut comporter communication de pièces à charge de réintégration.

Dans son arrêt la chambre fixe également le reliquat en fin de gestion et fait obligation au comptable d'en prendre charge au compte de la décision finale. Des injonctions sont alors adressées au comptable. *L'injonction est une mesure d'instruction qui ne préjuge pas de la responsabilité comptable dans la mesure où ce dernier y répond et se justifie. Mais elle est aussi une décision qui arrête la situation comptable. Quand celui-ci ne peut se justifier, les faits invoqués par l'injonction seront retenus dans l'arrêt définitif.*

La chambre des comptes peut prendre trois sortes d'arrêt définitif :

- si le comptable est quitte ;
- le comptable est en avance ;
- le comptable est en débet.

Dans les premiers cas, elle prononce sa *décharge définitive*. L'arrêt d'avance est prononcé quand le montant de l'exercice est supérieur à la ligne du compte. L'arrêt de décharge est prononcé quand il y a concordance entre la ligne de compte et l'encaisse. Si le comptable cesse ses fonctions, elle autorise le remboursement de son cautionnement et ordonne main levée et radiation des oppositions et inscriptions hypothécaires mise sur ses biens en raison de sa gestion.

Dans le troisième cas, la chambre des comptes prononce un arrêt de débet lorsque le montant de l'exercice du comptable est inférieur à la ligne de compte. Elle condamne le comptable à solder son débet avec les intérêts au trésor ou à la caisse de la collectivité locale ou de l'établissement public intéressé.

La chambre des comptes est compétente uniquement pour apprécier la responsabilité pécuniaire du comptable. Elle est incompétente pour régler les questions de droit commun. Si dans l'examen des comptes la chambre trouve des faux ou des contusions, il en sera rendu compte au ministre de tutelle et référé au garde des sceaux ministre de la justice qui fera poursuivre le comptable fautif devant les tribunaux.

2- L'exécution des arrêts et des voies de recours

Les arrêts définitifs sont exécutoires. Il n'y pas d'appel possible. Toutefois les comptables et autres justiciables de la chambre des comptes, les ministres en ce qui concerne leur département respectif peuvent dans les deux mois suivant leur notification saisir par requête la cour suprême d'un pourvoi en cassation pour vice de forme, d'incompétence ou violation de la loi contre les arrêts définitifs de la chambre des comptes. Le pourvoi doit être introduit dans un délai de deux mois à compter de la notification des arrêts. Le pourvoi est examiné par une chambre spéciale présidée par le président de la cour suprême et composée de deux membres de chacune des factions judiciaires, administratives et des comptes.

Après cassation de l'arrêt, l'affaire est renvoyée devant la Chambre des comptes siégeant en chambre du conseil. Malgré le caractère définitif du jugement, la chambre peut par erreur, omission, faux ou double-emploi découvert postérieurement à l'arrêt, procéder à sa révision soit sur demande du comptable appuyé de pièces justificatives recouvrées depuis l'arrêt, soit à la demande du ministre compétent ou des représentants légaux, des collectivités et établissements intéressés, soit d'office.

La demande n'est recevable que pour des faits qui s'ils avaient été portés à la connaissance du juge au moment de l'arrêt définitif auraient modifié sa décision. La demande de révision est adressée au président de la chambre. Elle doit comporter l'exposé des faits et moyens invoqués par la requérante. Elle doit être accompagnée d'une copie de l'arrêt attaqué, des justifications servant de base à la requête ainsi que les pièces établissant la notification de cette requête aux autres intéressés. Selon qu'elle estime après instruction que les pièces produites permettent d'ouvrir ou non une instance en révision, la chambre des comptes statuant à titre définitif admet ou rejette la demande en révision. Quand elle admet la demande, la Chambre des comptes prend par le même arrêt une décision préparatoire de mise en état de révision des comptes inscrits et impartit au comptable un délai de deux mois pour produire les justifications supplémentaires éventuellement nécessaire à la révision lorsque celles-ci est demandée par lui ; ou à faire valoir ses moyens lorsque la révision est engagée contre lui.

Après examen des réponses ou après expiration du délai sus visé, la chambre des comptes statue au fond. Lorsqu'elle décide la révision à titre définitif, elle annule l'arrêt attaqué, ordonne au besoin des garanties

à prendre et procède au jugement des opérations contestées dans la forme d'une instance ordinaire. L'exercice du recours en révision n'est soumis à aucun délai. Le pourvoi en cassation n'a pas d'effet suspensif.

La chambre des comptes a également compétence pour juger les administrateurs qui se rendent coupables d'une gestion de fait.

B- Le contrôle sur les comptables de fait (administrateur)

La chambre des comptes juge également les comptes de gestion effectués par des personnes autres que les comptables publics patents et qui de ce fait se rendent coupables de gestion de fait.

1- La notion de gestion de fait

Toute personne qui sans avoir qualité de comptables publics ou sans agir sous le contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement des recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste de comptable ou dépendant d'un des postes doit rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds et valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou manies. Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme ; ou pour toute personne qui s'en avoie la qualité de comptable public procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

Deux éléments sont constitutifs de la notion de gestion de fait :

- *Le maniement des deniers publics ;*
- *L'absence de titre légal.*

a- Le maniement des deniers publics

Le maniement consiste à recouvrer des recettes ou à payer des dépenses. On peut également assimiler au maniement l'édition de mandats fictifs. Le maniement peut être direct ou indirect.

Le maniement est direct ou de gestion quand l'administrateur intervient ou agit seul sans interpellé une tierce personne. Le maniement est indirect ou de longue main quand l'administrateur a agi sous l'ordre de son supérieur hiérarchique ou quand ce dernier sans avoir participé à la gestion de fait, ne l'a pas ignoré mais n'a rien dit pour y mettre fin.

b- L'absence de titre légal

Sont titulaires d'un titre légal pour manier les deniers publics, les comptables publics, les régisseurs de recette et les régisseurs d'avance. Les administrateurs sont dépourvus de titre légal et de ce fait interdiction leur est faite de manier les deniers publics. Les comptables et les régisseurs peuvent dans certains cas être dépourvus de leur titre légal et se rendre coupables des actes de gestion de fait. Par exemple lorsqu'ils sont complices d'une facture fictive. Les gestions irrégulières entraînent pour leurs auteurs déclarés comptables de fait par la chambre des comptes, les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentées pour les comptables publics.

La procédure est la même que celles des comptables patents. En cas de poursuites exercées contre l'intéressé devant la juridiction pénale avec institution de partie civile et lorsque l'action n'est pas prescrite, la chambre des comptes réunie en chambre du conseil délibère sur le point de savoir si elle se saisit de l'affaire après le jugement pénal. La chambre des comptes statue sur l'acte introductif d'instance. Si elle écarte la déclaration de la gestion de fait, elle doit rendre un arrêt de non-lieu. Dans le cas contraire, le magistrat rapporteur doit ordonner le séquestre des biens du gestionnaire de fait et par un arrêt provisoire, il lui est

impartit un délai de trois mois à compter de sa notification pour répondre aux injonctions dirigés contre lui en apportant toutes les justifications et les moyens nécessaires à l'examen de sa gestion. Néanmoins, le juge des comptes peut, hormis le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites.

Sont soumis à la juridiction de la chambre des comptes, tout agent de l'Etat ou du gouvernement ou membre d'un cabinet ministériel, tout agent de collectivités territoriales, tout représentant, administrateur ou agent des organismes qui sont soumis au contrôle de la chambre des comptes. En fait tous ceux qui exercent les fonctions des personnes désignées ci-dessus.

2- La sanction des fautes de gestion

La sanction pour faute de gestion est une amende dont le montant varie selon la nature et la gravité de la faute. Le montant minimum ne pourra être inférieur à 20 000 frs et le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel à la date de l'infraction ou de l'irrégularité. Sera punie de cette amende, toute personne :

- *Qui aura engagé une dépense sans respecter les règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses ;*
- *Qui pour dissimuler un dépassement de crédit aura imputé ou fait imputer irrégulièrement une dépense ;*
- *Qui pourrait engager des dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans en avoir reçu les délégations de signature à cet effet ;*
- *Qui en dehors des cas précédant aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes ou des dépenses de l'Etat, collectivité, établissement ou organisme soumis au contrôle de la Chambre des comptes ou à la gestion des biens leur appartenant ou qui chargé de la tutelle des dites collectivités ou organismes aura donné son approbation aux décisions incriminées ;*
- *Qui aura omis sciemment de souscrire les déclarations qu'elle est tenue de faire aux administrations fiscales ou aura fourni sciemment des déclarations inexacts ou incomplètes ;*
- *Qui dans l'exercice de ses fonctions ou attributions aura en méconnaissance procuré à autrui un avantage injustifié pécuniaire ou en nature entraînant un préjudice pour le trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé ou aura tenté de procurer un tel avantage.*

Toutefois, les auteurs des faits constitutifs peuvent être exonérés dans trois hypothèses :

- *Ils sont passibles d'aucune sanction s'ils peuvent justifier dans leurs écrits préalablement donnés à la suite d'un rapport particulier à chaque affaire par leur supérieur hiérarchique ou par la personne également habilitée à donner un tel ordre et dont la responsabilité se substitue, dans ce cas, à la leur ou par le ministre compétent personnellement ;*
- *La prescription de l'action qui est de 5 ans ;*
- *Le décès de l'auteur de la faute de gestion.*
-

Section 3 :

LE CONTROLE POLITIQUE

Deux catégories de contrôle sont prévues par la loi organique de 1959 portant loi de finance :

- *Un contrôle à posteriori exercé par l'Assemblée Nationale ;*

- *Un contrôle en cours d'exécution des lois finance confiée à la commission des affaires économiques et financière de ladite institution.*

Théoriquement, le contrôle parlementaire est le contrôle principal. En effet, les finances publiques constituent une matière réservée à la compétence législative. Le vote des lois de finance par les députés permet à ceux-ci d'exercer un contrôle sur le programme.

Cependant dans les faits, le contrôle d'exécution administrative du budget par le Parlement ne retient guère l'attention de celui-ci malgré l'importance de plus en plus grande de la fonction de contrôle et les moyens constitutionnels et légaux de contrôle et d'information dont il bénéficie.

Paragraphe 1 :

Les moyens de contrôle

Le Parlement peut exercer un contrôle sur l'exécution du budget grâce à ses moyens généraux de contrôle sur l'exécutif et grâce aux missions d'enquête des commissions économiques et financières.

A- Le contrôle du Parlement au cours de l'exécution de la loi de finance

Ce contrôle se fait grâce aux pouvoirs généraux de contrôle d'une part et grâce aux moyens des lois de finance rectificatives d'autre part.

1- Les pouvoirs généraux de contrôle

Le contrôle au cours de l'exécution du budget est l'œuvre des commissions de l'Assemblée Nationale. Cette dernière possède des moyens constitutionnels d'information pour surveiller la gestion administrative, financière et technique des services publics ou d'entreprises nationales. Pour contrôler l'exécution du budget par les ministres telles que le prescrivent les dispositions de l'article 49 de la loi organique : « *le ministre des finances est tenu de faire parvenir à la commission des finances de l'assemblée législative, dans le courant du premier mois de chaque trimestre, les documents ci-après se rapportant à l'exécution des divers budgets pendant le trimestre écoulé :*

- *un tableau récapitulatif par service des effectifs du personnel ;*
- *une situation par chapitre des dépenses engagées ;*
- *une situation par chapitre des dépenses ordonnancées ;*
- *une situation par chapitre des titres de recette et des recouvrements effectués. »*

Ces pouvoirs généraux d'information de la commission des finances lui permettent d'informer le Parlement de l'exécution du budget et lui demandé le cas échéant d'exercer sa censure. Cette commission des finances peut être chargée d'une mission d'enquête ou de contrôle financier au cours de l'exécution du budget.

2- Les lois de finance rectificatives

L'Assemblée Nationale peut se voir fréquemment demandé le vote des lois de finance rectificative au cours de l'exécution du budget. C'est l'occasion pour les députés de critiquer l'exécution administrative du budget et de demander au gouvernement des explications sur les ajustements de crédit qui nécessite le vote de la loi rectificative. Les députés disposent également des rapports annuels des contrôleurs financiers sur la situation trimestrielle des dépenses engagées.

B- Le contrôle à posteriori de l'exécution des lois de finance

Etant donné que le Parlement donne les autorisations budgétaires, il doit pouvoir en vérifier la correcte exécution et sanctionner les irrégularités. Ce contrôle est réalisé au cours de l'examen de l'exposé de loi de règlement des budgets exécutés dont le vote permet d'arrêter de façon définitive les résultats de l'exécution d'une loi de finance d'une année déterminée. Les projets de loi de règlement sont prévus par l'article 48 de la loi organique de 1959. Au terme de cet article « *les ministres et les administrateurs sont tenus en fin d'exercice de dresser et faire parvenir au ministre des finances la liste des dépenses non liquidées. En aucun cas, les dépenses non déclarées ne pourront faire l'objet d'un paiement sur les crédits d'exercice clos.* »

Il faut noter que le projet annuel de règlement constate le montant définitif des encaissements de recette et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année. Le cas échéant, il ratifie les ouvertures de crédit par décret d'avance et approuve les dépassements de crédit résultant de circonstances de force majeure. Il établit le compte de résultat de l'année. Ce projet est en outre accompagné de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité des ministères ainsi que d'un rapport de la chambre des comptes. Tous ces documents constituent autant de moyens mis à la disposition de l'Assemblée nationale pour exercer efficacement sa fonction de contrôle. En réalité ce contrôle se révèle inefficace pour diverses raisons.

Paragraphe 2 : Les limites du contrôle politique

Malgré les divers moyens mis à la disposition de l'Assemblée nationale, le contrôle politique de l'exécution administrative du budget est peu efficace. La portée limitée de ce contrôle s'explique par plusieurs raisons juridiques, politiques et techniques.

A- Les raisons juridiques

Les prérogatives parlementaires sont d'abord réduites par le fait que les députés ne sont pas maître du détail de la planification budgétaire. Leur rôle en matière financière et budgétaire se trouve réduit par les textes législatifs et constitutionnels. En outre les députés n'ont pas les moyens de procéder à une investigation et un contrôle approfondi des prévisions gouvernementales même s'ils conservent le pouvoir de se prononcer dans une certaine mesure sur les grandes orientations du gouvernement. Force est de constater, à l'état actuel des textes, qu'il n'est pas possible aux députés de paralyser financièrement l'Etat sans motif grave.

B- Les raisons politiques

Une des raisons de la portée limitée du contrôle à posteriori du budget réside dans le peu d'engouement que les députés accordent au contrôle à posteriori. Les députés ne s'intéressent guère au contrôle technique de l'exécution administrative du budget. Et l'on remarque souvent que l'esprit partisan l'emporte aisément sur l'esprit de contrôle véritable.

C- Les raisons techniques

On peut également rechercher les causes de l'échec du contrôle parlementaire dans la technicité des questions que pose la théorie et la pratique financières pour l'étude desquels les députés paraissent mal outillés. Or les députés ne sont pas parvenus à passer du stade de la vérification technique au plan de la responsabilité politique parce que le contrôle à posteriori exige une analyse minutieuse des documents financiers. Pour

conserver donc sa pleine efficacité, le contrôle à posteriori du Parlement devrait provoquer la mise en œuvre de la responsabilité financière ou même politique des ministres.

Face à une dépense en dépassement de crédit, le Parlement ne peut pas refuser son approbation puisque les crédits ont déjà été consommés et par conséquent le contrôle parlementaire à posteriori est devenu un ensemble de procédure qui tourne à vide.