



Cour des comptes

République de Côte d'Ivoire
Union - Discipline - Travail

RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2019



SOMMAIRE

DÉLIBÉRÉ	2
LISTE DES ABRÉVIATIONS	3
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I : JUGEMENT DES COMPTES DES COMPTABLES PUBLICS	6
I.1. Irrégularités relatives aux documents généraux	6
I.2. Irrégularités relatives aux pièces justificatives de dépenses	8
I.3. Irrégularités liées aux comptes et aux opérations	12
I.4. Irrégularités relevant de dysfonctionnements dans certains organismes publics.....	15
CHAPITRE II : CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET	17
II.1. Contrôle de l'exécution de la loi de finances pour la gestion 2019	17
II.2. Examen des suites données aux recommandations des années antérieures	26
CHAPITRE III : AUTRES ACTIVITÉS	29
III.1. Évaluation de la mise en œuvre du programme d'Amélioration de la Gouvernance pour la Délivrance des Services de base aux citoyens	29
III.2. Séminaire portant sur le thème « L'élu local et la bonne gestion des finances publiques »...	30
CONCLUSION	35
ANNEXES	36
TABLE DES MATIÈRES	47

DÉLIBÉRÉ

Aux termes des articles 19 et 151 de la loi organique n°2018-979 du 27 décembre 2018 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes, la juridiction financière établit, chaque année, un rapport public dans lequel elle expose ses observations les plus pertinentes accompagnées des réponses des services et organismes concernés et en tire les enseignements. Ce rapport, qui doit être publié, est adressé au Président de la République et présenté à l'Assemblée nationale et au Sénat, ainsi qu'au Conseil Économique, Social, Environnemental et Culturel.

La Cour, délibérant en Chambre du conseil conformément aux articles 41 et 45 de la loi organique n°2018-979 du 27 décembre 2018 précitée, a adopté le présent rapport public annuel, au titre de l'exercice 2019.

Ont siégé :

Monsieur **Kanvaly DIOMANDÉ**, Président de la Cour des comptes,
Président de séance, contre-Rapporteur ;
Madame **Béatrice KEI BOGUINARD épouse GUIRAUD**, Président de Chambre ;
Monsieur **Idrissa FOFANA**, Président de Chambre ;
Monsieur **Sohuily Félix ACKA**, Président de Chambre, Rapporteur ;
Monsieur **Véto Boniface GOZE**, Conseiller maître ;
Monsieur **Brokoune Soumayé Vincent ADJA**, Conseiller maître ;
Madame **Anastasia Lucie AGNIMEL épouse ADJA**, Conseiller maître ;
Monsieur **N'guessan Daniel GOBA**, Conseiller maître ;
Monsieur **Akian Jules KOFFI**, Conseiller maître ;
Monsieur **Gbato Jules GONNET**, Conseiller maître.

Étaient présents :

Madame **Agathe ANONGBA épouse ALLOH**, Avocat Général ;
Monsieur **Koulibali ABOU**, Avocat Général ;
Monsieur **Kouassi Norbert KOUAMÉ**, Avocat Général.

Avec l'assistance de :

Maître **Madou SILUÉ**, Greffier en Chef, Secrétaire de séance ;
Maître **Chigbeu Florent AGRIKO**, Greffier au Parquet Général près la Cour des comptes.

Fait à la Cour des comptes, Abidjan, le 23 décembre 2020.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AGEDI	: Agence de Gestion et de Développement des infrastructures Industrielles
ANRMP	: Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics
BM	: Banque Mondiale
CAA	: Caisse Autonome d'Amortissement
CD	: Crédits Délégués
CEI	: Commission Électorale Indépendante
CGAF	: Compte Général de l'Administration des Finances
CHU	: Centre Hospitalier Universitaire
CIT	: Côte d'Ivoire Technologie
CROU	: Centre Régional des Œuvres Universitaires
CST	: Comptes Spéciaux du Trésor
CT	: Collectivités Territoriales
CTCI	: Compagnie de Transformation du Caoutchouc Ivoirien
DGBF	: Direction Générale du Budget et des Finances
DGI	: Direction Générale des Impôts
DGTCP	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DPPD	: Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses
DPPD-PAP	: Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses-Projets Annuels de Performance
EPIC	: Établissements Publics à caractère Industriel et Commercial
EPN	: Établissements Publics Nationaux
FER-PALMIER	: Fonds d'Extension et de Renouvellement pour le Développement de la Culture du Palmier à Huile
FFPSU	: Fonds de Financement des Programmes de Salubrité Urbaine
FNAA	: Fédération Nationale de l'Artisanat Automobile
FNS	: Fonds National de Solidarité
ICA	: Institut de Cardiologie d'Abidjan
ILD	: Indicateur Lié au Décaissement

INJS	: Institut National de la Jeunesse et des Sports
INP-HB	: Institut National Polytechnique Félix Houphouët-Boigny
IPNETP	: Institut Pédagogique National de l'Enseignement Technique et Professionnel
ISC	: Institutions Supérieures de Contrôle
LANEMA	: Laboratoire National d'Essais de Qualité de Métrologie et d'Analyses
LNSP	: Laboratoire National de la Santé Publique
MATD	: Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation
MPMEF	: Ministère auprès du Premier Ministre chargé de l'Économie et des Finances
OIPI	: Office Ivoirien de la Propriété Intellectuelle
OISSU	: Office Ivoirien des Sports Scolaires et Universitaires
ONDR	: Office National de Développement de la Riziculture
PAGDS	: Programme d'Amélioration de la Gouvernance pour la Délivrance des Services de base aux citoyens
PforR	: Program for Results financing (Programme de financement axé sur les Résultats)
PIB	: Produit Intérieur Brut
PPTTE	: Pays Pauvres Très Endettés
SEPMBPE	: Secrétaire d'État auprès du Premier Ministre chargé du Budget et du Portefeuille de l'État
SIGFIP	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
UEMOA	: Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

INTRODUCTION

Aux termes des articles 19 et 151 de la loi organique n°2018-979 du 27 décembre 2018 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes, la juridiction financière établit, chaque année, un rapport public dans lequel elle expose ses observations les plus pertinentes accompagnées des réponses des services et organismes concernés et en tire les enseignements. Ce rapport, qui doit être publié, est adressé au Président de la République et présenté à l'Assemblée nationale et au Sénat, ainsi qu'au Conseil Économique, Social, Environnemental et Culturel.

Les dispositions précitées permettent à la Cour non seulement de recenser les insuffisances et manquements constatés dans la gestion financière publique, à l'occasion des vérifications effectuées dans les services et organismes soumis à son contrôle, mais aussi de les porter à la connaissance des décideurs, des contribuables et des citoyens.

Le présent rapport fait la synthèse des activités de contrôle de la Cour des comptes au titre de l'année 2019. Il a vocation à être publié afin de faire connaître les suggestions destinées à corriger les faiblesses relevées. Des observations ont été faites. De ces observations résultent des recommandations, qui sont des mesures concrètes adressées par la Cour aux gestionnaires des deniers publics pour que leur prise en compte contribue à une amélioration de la gestion publique.

Les activités réalisées par la Cour des comptes sont présentées en trois (03) chapitres :

- **CHAPITRE I : JUGEMENT DES COMPTES DES COMPTABLES PUBLICS ;**
- **CHAPITRE II : CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET ;**
- **CHAPITRE III : AUTRES ACTIVITÉS.**

CHAPITRE I

JUGEMENT DES COMPTES DES COMPTABLES PUBLICS

Le contrôle juridictionnel donne à la Cour l'occasion de mettre en œuvre ses missions et compétences en matière de jugement des comptes des comptables publics.

En 2019, la Cour a examiné quatre-vingt-huit (88) comptes et rendu cinquante-huit (58) arrêts. La différence entre le nombre de comptes et le nombre d'arrêts rendus s'explique par le fait que certains comptes de la même entité, portant sur des gestions consécutives, ont été regroupés pour faire l'objet d'un même arrêt.

Les arrêts se répartissent ainsi qu'il suit : neuf (9) au titre des comptes des comptables de l'État (comptables généraux, comptables déconcentrés, Payeurs des Ambassades, Receveurs des impôts, Receveurs des douanes), onze (11) au titre des comptes des comptables des Collectivités Territoriales (Trésoriers municipaux, Payeurs de Région, Payeurs de District) et trente-huit (38) au titre des comptes des Agents comptables des Établissements Publics Nationaux (EPN). La liste desdits arrêts est présentée dans l'annexe n°1, jointe au présent rapport.

À l'occasion du jugement des comptes, la Cour a relevé des irrégularités pouvant être classées en quatre (4) catégories : irrégularités relatives aux documents généraux (I.1) ; irrégularités liées aux pièces justificatives de dépenses (I.2) ; irrégularités liées aux comptes et aux opérations (I.3) ; et irrégularités relevant de dysfonctionnements dans certains organismes publics (I.4).

I.1. Irrégularités relatives aux documents généraux

La production de documents généraux à l'appui du compte de gestion ou du compte financier sur chiffres est une charge de fonction qui s'impose aux comptables publics.

Ces documents sont destinés à renseigner la Cour sur la régularité de la situation administrative du comptable. Ils permettent de rassurer la Cour, d'une part, sur l'habilitation du comptable à gérer le compte dont il est l'assignataire et, d'autre part, sur l'exactitude des opérations retracées dans le compte de gestion ou le compte financier. Lesdits documents constituent pour le juge financier des outils indispensables au contrôle de la gestion des entités justiciables de la Cour des comptes. Ces documents sont regroupés dans la « liasse des documents généraux ».

À l'occasion des contrôles effectués durant l'année 2019, la Cour des comptes a noté que des comptables publics n'ont pas produit divers documents généraux exigés.

Les documents non produits concernent, entre autres : la situation administrative du comptable (l'acte de nomination ou le titre légal, l'attestation de prestation de serment, l'attestation de constitution de cautionnement, les procès-verbaux de passation de charges...), ou les documents afférents à la fixation de la ligne de compte des valeurs inactives (procès-verbaux de réception des vignettes, des timbres et des tickets, comptes d'emploi des vignettes, des timbres et des tickets et les procès-verbaux de récolement), ou encore l'état de l'actif, l'état du passif, l'état des restes à payer, l'état des restes à recouvrer, les bordereaux d'émission des ordres de recettes, le rapport sur la gestion financière de la

collectivité, l'ampliation de la délibération approuvant le rapport de gestion de la collectivité, l'ampliation de la délibération approuvant le compte de gestion, ainsi que la copie conforme de l'arrêté d'approbation du budget par le Ministre de l'Intérieur.

La production des documents généraux est régie par différents textes spécifiques à chaque catégorie d'organisme public.

I.1.1 En ce qui concerne les comptes de l'État

Au titre des comptes de l'État, les textes de référence sont l'arrêté n°135/MEF/DGTCP du 01 août 2011 portant modalités de production du compte de gestion des comptables principaux du budget et mise en vigueur des canevas et pièces justificatives à joindre au soutien de leur compte et l'instruction comptable n°0826/MEF/DGTCP/DCP/ du 30 mai 2011 relative à la procédure d'élaboration des comptes de gestion des comptables principaux pour les opérations de l'État.

Ces deux textes, qui datent d'une dizaine d'années, sont antérieurs à la mise en place du nouveau cadre harmonisé de gestion des finances publiques et ne prennent pas en compte les nouvelles exigences imposées aux comptables.

La Cour recommande que soient pris de nouveaux textes adaptés à ce nouveau cadre.

En 2019, les contrôles de la Cour n'ont pas révélé d'irrégularités relatives à la production des documents généraux dans les comptes des comptables de l'État.

I.1.2 En ce qui concerne les comptes des Collectivités Territoriales

Au titre des comptes des Collectivités Territoriales, le texte de référence en matière de production de documents généraux est l'article 84-20 de l'instruction n°5334 MEF-CAB/DGCPT du 15 novembre 1983 relative à la gestion financière et comptable des Communes et de la Ville d'Abidjan.

Ce texte ne prend pas en compte les Régions et les Districts. Aucun autre texte ou acte ne liste les documents généraux relatifs à ces deux (2) nouvelles catégories de Collectivités Territoriales. Pour les contrôler, la Cour se réfère aux dispositions relatives aux Communes.

Ce texte de référence datant de plus de 35 ans, la Cour en recommande une actualisation ou une révision en vue de son application à toutes les collectivités territoriales.

En 2019, à l'occasion de ses contrôles, la Cour a constaté que les Trésoriers municipaux de Grand-Béréby (gestions 2008 et 2009), Djékanou (gestions 2013 et 2014), Dabakala (gestions 2012, 2013 et 2014), Kaniasso (gestions 2011, 2012 et 2013,) et Minignan (gestions 2011, 2012 et 2013), n'ont pas produit diverses pièces générales concernant la comptabilité des opérations en valeurs inactives, notamment les comptes d'emploi des vignettes et des tickets, les procès-verbaux de réception des vignettes et des tickets et les procès-verbaux de récolement.

La Cour a demandé aux gestionnaires desdites collectivités de respecter la réglementation en vigueur.

I.1.3 En ce qui concerne les comptes des Établissements Publics Nationaux

Au titre des comptes des Établissements Publics Nationaux, le texte de référence des documents généraux est l'annexe n°13 à l'Instruction n°98/MEF du 05 juillet 1990 relative aux modalités d'application des dispositions du décret n°81-137 du 18 février 1981 portant régime financier et comptable des Établissements Publics Nationaux.

Cette instruction date de plus de 30 ans. Elle ne contient pas les exigences résultant du nouveau cadre harmonisé de gestion des finances publiques.

La juridiction financière recommande l'actualisation de ce cadre de référence et la prise de textes listant les documents généraux devant lui être produits par les Agents comptables d'EPN.

En 2019, à l'occasion des contrôles des EPN, la Cour a relevé, au titre des gestions 2015 de l'OISSU, 2013 du LNSP et 2015 de l'ONDR, la non-production des documents généraux suivants : l'attestation de cautionnement de l'Agent comptable, l'acte de nomination de l'Ordonnateur, l'état de développement des restes à recouvrer, l'état de développement des restes à payer, l'ampliation du procès-verbal de réunion du Conseil de gestion, le rapport sur l'activité de l'établissement fait par le Directeur et le rapport spécial sur l'exécution du budget produit par le Contrôleur budgétaire.

La Cour a noté, en outre, que des documents généraux, devant être établis par certaines autorités compétentes avant leur production à la Cour, par les comptables, ne le sont pas. Il s'agit, entre autres, de l'arrêté du Ministre de l'Économie et des Finances approuvant le compte financier de l'EPN.

Dans les faits, le budget des EPN ne fait pas l'objet d'approbation par le Ministre de l'Économie et des Finances, parce qu'il est adopté au moment du vote du budget de l'État auquel il est annexé. En outre, l'approbation des comptes financiers des EPN est déléguée par le Ministre de l'Économie et des Finances au Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP).

La Cour recommande le respect et l'application des textes en vigueur, ou la prise de nouveaux textes en la matière.

I.2. Irrégularités relatives aux pièces justificatives de dépenses

Les pièces justificatives sont des documents attestant des opérations de débit ou de crédit. Elles sont constituées de mandats de paiement et d'ordres de recouvrement ainsi que de toutes justifications nécessaires qui leur sont jointes (factures, délibérations...).

Les irrégularités concernant ces pièces portent sur le défaut de leur production et la non-concordance entre elles.

I.2.1. Défaut de production de pièces justificatives

I.2.1.1. Défaut de production de marchés

L'examen des pièces justificatives des opérations de dépenses a révélé que les Agents comptables ayant assuré la gestion des postes comptables du CHU de Treichville (gestion 2013), du LNSP (gestion 2013), et du FFPSU (gestions 2013 et 2014), ont réglé des dépenses sur des crédits dont les montants inscrits aux budgets excèdent le seuil de passation des marchés, sans joindre les marchés au soutien des ordres de paiement.

L'article 3 de l'arrêté n°200/MEF/DGBF du 21 avril 2010 portant fixation des seuils de passation, de validation et d'approbation dans la procédure de passation des marchés publics, fixe les seuils de passation des marchés publics pour toutes les entités à 30.000.000 F. Ce texte, qui est applicable à toutes les gestions antérieures à 2015, a été modifié s'agissant du seuil fixé pour certains organismes publics.

Aux termes de l'article 3 de l'arrêté n°692/MPMB/DGBF/DMP du 16 septembre 2015 portant fixation des seuils de passation, de validation et d'approbation dans la procédure de passation des marchés publics, le seuil obligatoire pour passer un marché, tel que prévu à l'article 6.1 du code des marchés publics de 2009, est fixé de manière uniforme à 100.000.000 F, à l'exception des Collectivités Territoriales pour lesquelles il est de 30.000.000 F.

La Cour a enjoint à chacun des comptables concernés de lui produire les marchés faisant défaut.

1.2.1.2. Non-production de factures

La facture à produire au soutien des mandats ou des ordres de paiement réglés par le comptable doit être une facture définitive, originale et normalisée.

Lors de son contrôle en 2019, la Cour a relevé diverses irrégularités se rapportant aux factures produites par les comptables assignataires des crédits délégués, des Collectivités Territoriales et des EPN. Relativement aux comptes de gestion des crédits délégués, la Cour a noté la non-production de factures définitives, de factures originales ou de factures normalisées telles que prévues par les textes. Ces manquements ont été relevés lors du contrôle de la Trésorerie générale d'Agboville (gestions 2006 et 2007) et de la Trésorerie générale de Sassandra (gestions 2010 et 2013).

Ces irrégularités ont été commises en violation de l'article 16 du décret n°98-716 du 16 décembre 1998 portant réforme des circuits et des procédures d'exécution des dépenses et des recettes du budget général de l'État, des comptes spéciaux du Trésor et mise en œuvre du système intégré de gestion des finances publiques. Ce texte dispose qu'« après réalisation des prestations, les administrateurs de crédits délégués reçoivent les factures définitives, mémoires et décomptes, procèdent à la liquidation de la dépense, certifient le service fait et mentionnent ou contrôlent le mode de paiement ».

La Cour a enjoint aux comptables concernés de produire les factures définitives, originales et normalisées exigées par la réglementation en vigueur.

En ce qui concerne les Collectivités Territoriales, les Payeurs des Départements de Mankono (gestions 2008 à 2010) et de Boundiali (gestions 2010 à 2012), le Payeur de la Région de San-Pedro (gestions 2015 à 2017), ainsi que les Trésoriers municipaux de Soubré (gestions 2012 à 2014) et de Korhogo (gestions 2014 à 2016) ont réglé diverses dépenses en produisant au soutien des mandats des photocopies de factures.

Selon l'article 25 de l'instruction n°5334 MEF-CAB/DGCPT du 15 novembre 1983 relative à la gestion financière et comptable des Communes et de la Ville d'Abidjan, les pièces justificatives produites à l'appui des mandats doivent être des pièces originales.

La Cour a enjoint aux comptables concernés de lui produire les factures originales faisant défaut.

La Cour a, en outre, relevé la non-production de factures normalisées par les Payeurs des Départements de Mankono (gestions 2008 à 2010) et de Boundiali (gestions 2010 à 2012), ainsi que par le Trésorier municipal de Soubré (gestions 2012 à 2014).

Aux termes de l'article 145 du livre de procédures fiscales, il est fait obligation à toutes les entreprises assujetties aux impôts d'utiliser des factures normalisées.

La Cour a enjoint à chacun des comptables concernés de produire les factures respectant les normes en vigueur.

En ce qui concerne les EPN, l’instruction des comptes financiers du FFPSU (gestions 2013 et 2014), de l’OISSU (gestion 2015), du LANEMA (gestions 2013 et 2014) et de l’OIPI (gestions 2013 et 2014) a révélé un défaut de factures au soutien des ordres de paiement.

Selon les articles 49-2, 50-1 et 67-2 de l’instruction n°98 MEF du 05 juillet 1990 précitée, le comptable doit s’assurer que les ordres de paiement émis par l’ordonnateur sont appuyés des pièces justificatives du service fait, notamment les factures, mémoires, marchés, baux ou conventions.

La Cour a enjoint aux Agents comptables des établissements concernés de produire les factures définitives, originales et normalisées exigées par la réglementation en vigueur.

1.2.1.3. Non-production des actes de justice énumérés sur la facture

L’examen des opérations de dépenses de l’AGEDI, au titre de la gestion 2016, a révélé que l’Agent comptable a réglé des honoraires et des frais annexes d’huissier de justice sans produire les actes de justice énumérés sur la facture.

Selon l’article 49 du décret n°81-137 du 18 février 1981 précité, les ordres de paiement émis par l’ordonnateur sont remis, accompagnés des pièces justificatives, à l’Agent comptable qui les prend en charge, en assure le contrôle et procède à leur règlement.

La Cour a enjoint audit comptable de lui produire les actes de justice faisant défaut.

1.2.1.4. Défaut de production du contrat de prestation de services

Le contrôle des crédits délégués de la Trésorerie générale d’Odienné (gestion 2013) a révélé que le comptable a payé des dépenses de salaire annuel à l’entreprise « Groupe LOGITEC », pour le compte de deux (2) gardiens, sans produire le contrat de gardiennage y afférent.

Aux termes de l’article 29 du décret n°98-716 du 16 décembre 1998 portant réforme des circuits et des procédures d’exécution des dépenses et des recettes du budget général de l’État, des comptes spéciaux du Trésor et mise en œuvre du système intégré de gestion des finances publiques, les comptables assignataires des dépenses du budget de l’État procèdent au contrôle de la régularité des pièces justificatives, de leur conformité aux lois et règlements en vigueur avant tout paiement.

Au titre des EPN, le contrôle des comptes du LNSP (gestion 2013) a révélé que l’Agent comptable a réglé des frais de gardiennage et de maintenance d’un régulateur de tension triphasé, sans produire les contrats qui lient cet EPN au prestataire de services.

Selon les articles 49-2 et 67-2 de l’instruction n°98 MEF du 05 juillet 1990 précitée, les ordres de paiement émis par l’ordonnateur sont appuyés des pièces justificatives du service fait, notamment les factures, mémoires, marchés, baux ou conventions.

Pour les Collectivités Territoriales, le défaut de production de contrat de prestation de services a été également relevé lors du contrôle des comptes des Payeurs du Département de Mankono (gestions 2008 à 2010), de la Région de San-Pedro (gestions 2015 à 2017) et du Trésorier municipal de Boun-diali (gestion 2017).

Selon l’article 27-4° de l’instruction n° 5334 MEF-CAB/DGCPT du 15 novembre 1983 précitée, le payeur ne peut apposer son visa et renvoie aussitôt à l’ordonnateur, par transmission motivée, les mandats non admis et leurs annexes lorsque les pièces justificatives font défaut.

La Cour a enjoint aux comptables concernés de lui produire, chacun en ce qui le concerne, les contrats de prestation de services faisant défaut.

I.2.1.5. Défaits de pièces justificatives à l'appui de certains mandats et de précision du mode de règlement

Le contrôle des Collectivités Territoriales a révélé que le Trésorier municipal de Grand-Béréby (gestion 2016) et le Payeur du Département de Mankono (gestions 2008 à 2010) ont réglé diverses dépenses relatives aux frais bancaires sans en produire les pièces justificatives et sans préciser le mode de règlement.

Selon les articles 27-3° et 27-4° de l'instruction n° 5334 MEF-CAB/DGCPT du 15 novembre 1983 précitée, le payeur ne peut apposer son visa et renvoie aussitôt à l'ordonnateur, par transmission motivée, les mandats non admis et leurs annexes lorsque les pièces justificatives font défaut et/ou lorsque les mandats ne portent pas le mode de règlement.

La Cour a enjoint aux comptables, chacun en ce qui le concerne, de lui produire les pièces faisant défaut et les mandats précisant le mode de règlement ou toutes autres justifications utiles à sa décharge.

I.2.1.6. Absence d'ordres de mission

L'examen des pièces justificatives de dépenses a fait ressortir qu'au titre de la gestion 2015, l'Agent comptable de l'OISSU a réglé des frais de mission sans produire les ordres de mission y afférents. Selon les dispositions combinées des articles 49 du décret n°81-137 du 18 février 1981 précité et du décret n°87-36 du 14 janvier 1987 fixant le régime des déplacements des membres du Gouvernement, des fonctionnaires et agents en service dans les Administrations et Établissements Publics Nationaux, les titres de paiement émis par l'ordonnateur doivent être accompagnés de pièces justificatives et, le cas échéant, d'ordre de mission comportant obligatoirement certaines mentions, entre autres, l'identité de l'agent, sa fonction, son grade, l'objet de la mission, l'itinéraire, les modalités de prise en charge, la date de départ et la date de retour de la mission.

La Cour a enjoint au comptable concerné de lui produire les ordres de mission faisant défaut.

I.2.1.7. Non-production de la délibération du Bureau du Conseil ou du Conseil municipal approuvée par l'autorité de tutelle

Le Payeur du Département de Mankono (gestions 2008 à 2010) et le Trésorier municipal de Koumassi (gestions 2009 et 2010) ont réglé diverses dépenses de construction et de travaux du programme de développement, sans produire respectivement les délibérations du bureau du conseil ou du conseil municipal approuvées par l'autorité de tutelle.

Selon l'article 172 de la loi n°2001-477 du 9 août 2001 relative à l'organisation du département, ne sont exécutoires qu'après approbation de l'autorité de tutelle, les délibérations des Conseils de collectivités territoriales portant sur les programmes des actions et des opérations de développement du département.

En outre, l'arrêté n°83-23 du 10 février 1983 du Ministre de l'Intérieur, prévoit que, pour toute dépense d'un montant supérieur à 1.000.000 FCFA, le maire doit recueillir l'avis préalable de la municipalité appelée à se prononcer sur l'opportunité de la dépense.

La Cour a enjoint aux comptables concernés de lui produire lesdites délibérations.

I.2.2. Non-concordance entre les pièces justificatives

I.2.2.1. Non-concordance entre les quantités indiquées sur les bons de livraison et celles figurant sur les factures

L'examen des opérations de dépenses du LNSP (gestion 2013) a révélé une non-concordance entre les quantités indiquées sur les bons de livraison et celles figurant sur les factures produites.

Aux termes de l'article 50 du décret n°81-137 du 18 février 1981 précité, dès réception des titres de paiement, l'Agent comptable est tenu de vérifier que les pièces justificatives sont annexées et qu'elles concordent avec les ordres de paiement.

La Cour a enjoint à l'Agent comptable de lui expliquer la non-concordance constatée.

I.2.2.2. Non-concordance entre les montants des ordres de paiement et les montants des factures

En 2019, l'instruction des comptes financiers du LNSP (gestions 2013 à 2017) et de l'OIPI (gestions 2013 et 2014) a permis de relever une non-concordance entre les montants des ordres de paiement et ceux des factures produites.

Aux termes des articles 49-2 et 67-2 de l'instruction n°98 MEF du 05 juillet 1990 précitée, les ordres de paiement émis par l'ordonnateur sont appuyés des pièces justificatives du service fait, notamment les bons de livraison et les procès-verbaux de réception. Les montants des factures y afférentes doivent correspondre exactement aux montants des ordres de paiement qui leur sont joints.

La Cour a enjoint aux comptables concernés de lui expliquer la non-concordance constatée.

I.3. Irrégularités liées aux comptes et aux opérations

I.3.1. Écarts entre certains agrégats

Le contrôle des comptes de gestion des Communes de Boundiali (gestion 2017), Sassandra (gestion 2013), Grand Béréby (gestion 2015), a révélé la non-concordance des montants des restes à payer inscrits dans le compte de gestion sur chiffres, le bordereau d'émission des dépenses et le livre d'exécution des opérations budgétaires de dépenses.

Selon les principes comptables généralement admis, le montant des restes à payer figurant dans les documents y relatifs doit être identique.

La Cour a demandé aux comptables concernés de justifier ces écarts.

I.3.2. Écart entre le résultat de la ligne de compte des opérations en deniers et le solde des comptes de disponibilités

En 2019, les vérifications ont révélé que la ligne de compte des opérations en deniers, arrêtée par la Cour à partir des chiffres présentés par l'Agent comptable de l'ONDR, dans son compte financier 2015, est différente du solde des comptes de disponibilités.

Selon la jurisprudence constante en matière financière, le solde des comptes de disponibilités doit être identique à la ligne de compte des opérations en deniers.

La Cour a enjoint à l'Agent comptable de l'ONDR de lui expliquer l'écart constaté.

I.3.3. Non reprise de la balance de sortie de la gestion précédente en balance d'entrée de la gestion sous revue

Les vérifications ont fait apparaître que, dans les Communes de Koumassi (gestions 2009 à 2010), Kaniasso (gestions 2011 à 2013), Minignan (gestions 2011 à 2013), Boundiali (gestion 2017), et dans les Départements de Boundiali (gestions 2010 à 2012) et Tanda (gestions 2009 à 2011), la balance de sortie de la gestion précédente n'a pas été reprise en balance d'entrée de la gestion sous revue.

L'article 73 alinéa 2 de la loi organique n°2018-979 du 27 décembre 2018 relative à la Cour des comptes exige l'exacte reprise de la balance de sortie de l'année précédente en balance d'entrée de la gestion sous revue

La Cour a émis une réserve sur les balances d'entrée respectives des gestions des communes et départements concernés.

I.3.4. Défaut de régularisation des comptes d'imputation provisoire

L'instruction du compte financier de l'OISSU (gestion 2015) a permis à la Cour de relever que les comptes 4521 « Dépenses à imputer » et 4528 « Déficit de caisse » n'ont pas été soldés dans les moindres délais.

Selon le titre IV « Comptes de tiers » du fascicule n°2 « Guide des Procédures Comptables » de l'Instruction n°98 MEF du 05 juillet 1990 précitée, les opérations qui ne peuvent pas être imputées de façon certaine à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées ou qui exigent une information complémentaire sont inscrites provisoirement aux comptes de la rubrique 45. Ce procédé de comptabilisation ne doit être utilisé qu'à titre exceptionnel et sa régularisation doit intervenir dans les moindres délais.

La Cour a enjoint à l'Agent comptable de l'OISSU de lui donner les raisons pour lesquelles les comptes d'imputation provisoire en cause n'ont pas été soldés conformément aux conditions prescrites par la réglementation en vigueur en la matière.

I.3.5. Solde créditeur des comptes de disponibilités

La Cour a constaté, à l'examen des documents produits par l'agent comptable du LNSP (gestions 2013 à 2017), que les comptes de disponibilités, particulièrement le compte 560 : Trésor, présentaient en fin de gestion des soldes créditeurs, alors qu'aucune autorisation du Ministre de l'Économie et

des Finances permettant un tel découvert ne figure au nombre des documents produits par les Agents comptables au soutien des comptes financiers.

Aux termes des dispositions du fascicule n°2 « Guide des procédures comptables » de l'Instruction n°98 MEF du 5 juillet 1990 précitée, « Les comptes de trésorerie sont normalement débités des sommes reçues et crédités des paiements effectués ; ils doivent toujours présenter des soldes débiteurs ou nuls, mais jamais créditeurs ».

En outre, il résulte de l'article 55-10 de la même Instruction que « Sauf dérogation admise par le Ministre en charge de l'Économie et des Finances, aucun découvert ne saurait être consenti à un Établissement public, que le compte de dépôt de cet établissement soit tenu dans les écritures du Trésor ou de la Caisse Autonome d'Amortissement, ou bien ouvert, à titre exceptionnel, dans une banque privée ».

La Cour a enjoint à l'Agent comptable du LNSP de lui donner les raisons pour lesquelles les comptes de disponibilités présentent en fin de gestion des soldes créditeurs.

I.3.6. Solde non nul en fin de gestion du compte 575 « Régie d'avances »

L'instruction du compte financier de l'OISSU (gestion 2015) a révélé que le compte 575 « Régie d'avances » présente un solde non nul en fin de gestion.

Selon les dispositions du titre V « Comptes financiers » du fascicule n°2 « Guide des procédures comptables » de l'Instruction n°98 MEF du 05 juillet 1990 précitée, les comptes de régie d'avances doivent présenter, en fin de gestion, un solde nul.

La Cour a enjoint à l'Agent comptable de l'OISSU de lui donner les raisons pour lesquelles le compte 575 « Régie d'avances » présente un solde non nul en fin de gestion.

I.3.7. Dépenses engagées sans autorisation budgétaire et prises en charge par le comptable

L'examen des documents comptables des communes de Grand-Béréby (gestions 2015 et 2016), Koumassi (gestions 2009 et 2010), Kaniasso (gestions 2011 à 2013) et Boundiali (gestions 2008 à 2010) a révélé que des dépenses sans autorisation budgétaire ont été engagées par l'ordonnateur et prises en charge par les Trésoriers municipaux.

Selon l'article 46 alinéa 3 du décret n°2014-416 du 09 juillet 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique, « Le montant total des engagements ne doit pas dépasser le montant des autorisations budgétaires, exception faite des crédits évaluatifs, et doit demeurer subordonné aux lois et règlements en vigueur ».

La Cour a enjoint aux comptables concernés de lui donner les raisons pour lesquelles il a pris en charge des dépenses en l'absence d'autorisations budgétaires.

I.3.8. Signatures non conformes à celle de l'ordonnateur

Au titre de la gestion 2013, le Trésorier municipal de Sassandra a réglé des dépenses appuyées de mandats portant des signatures non conformes à celle de l'ordonnateur, alors qu'il n'a pas produit l'acte de délégation justifiant lesdites signatures.

Selon l'article premier, point 1-1, de l'instruction n°5334 MEF-CAB/DGCPT du 15 novembre 1983 précitée, le maire est l'ordonnateur unique des recettes et des dépenses de la Commune. C'est donc sa seule signature qui doit figurer avec le sceau de la commune sur les documents financiers et comptables que le receveur municipal a la charge d'exécuter dans le cadre de sa mission.

Toutefois, selon le point 1-2 du même article, le maire peut donner des délégations de tout ou partie de ses pouvoirs à un ou à plusieurs adjoints et à eux seulement.

À cet effet, l'article premier, point 1-21 alinéa 2, précise que le maire établit un arrêté qui donne délégation, en fixe l'étendue et les limites en énumérant d'une manière claire et détaillée les rubriques budgétaires concernées.

La Cour a enjoint audit comptable de lui produire les actes de délégation autorisant ces signatures non conformes à celle de l'ordonnateur ou toutes autres justifications utiles à sa décharge.

I.3.9. Absence de preuves des diligences effectuées pour le recouvrement des restes à recouvrer

Le contrôle des comptes financiers de l'ONDR (gestion 2015), du LNSP (gestions 2013 à 2017), de l'OISSU (gestion 2015) et du LANEMA (gestions 2013 et 2014) a révélé des niveaux relativement élevés de restes à recouvrer, alors que la preuve des diligences pour leur recouvrement n'a pas été donnée à la Cour.

Aux termes de l'article 39 du décret n°81-137 du 18 février 1981 précité, dans le cadre de l'obligation qui leur incombe en matière de recouvrement des recettes, les Agents comptables des EPN sont tenus de faire des diligences pour assurer la rentrée de toutes les ressources de l'Établissement public prises en charge par leurs soins.

La Cour a enjoint aux comptables concernés de lui apporter les preuves des diligences effectuées pour le recouvrement des restes à recouvrer.

I.4. Irrégularités relevant de dysfonctionnements dans certains organismes publics

À l'occasion de ses contrôles, la Cour a relevé divers dysfonctionnements qui, sans être imputables au comptable public dont le compte fait l'objet de jugement, sont de nature à influencer la régularité ou/et la fiabilité de la gestion.

La Cour relève, pour les porter devant les plus hautes autorités deux (2) cas desdits dysfonctionnements.

I.4.1. Dépendance de certains EPIC des subventions de l'État

L'Établissement Public à Caractère Industriel et Commercial (EPIC) est un organisme public qui doit avoir une certaine autonomie financière.

En effet, aux termes de l'article 57 de la loi n°98-388 du 2 juillet 1998 fixant les règles générales relatives aux Établissements Publics Nationaux et portant création de catégories d'Établissements publics et abrogeant la loi n°80-1070 du 13 septembre 1980, un EPIC doit générer au moins 60% de recettes propres.

Pour la gestion 2014, les ressources de l'AGEFOP, EPIC, proviennent essentiellement des subventions octroyées par l'État. Elles représentent 94,47 % de son budget. Les ressources propres de l'AGEFOP s'établissent donc à 5,53 %.

Il en ressort une forte dépendance de l'AGEFOP à l'égard des subventions de l'État. Cette situation est une anomalie.

I.4.2. Nomination de certains Directeurs d'EPN par décision d'attente

L'Établissement Public National (EPN) est un organisme public dont la direction est assurée par un Directeur nommé par décret.

En effet, aux termes de l'article 14 de la loi n°98-388 du 02 juillet 1998 précitée, le Directeur d'EPN doit être nommé par décret pris en Conseil des ministres.

Pour la période 2016, l'AGEDI est dirigée par un Directeur général nommé par la décision d'attente n°001 du 11 décembre 2014. Cette situation est une anomalie.

Les deux cas de dysfonctionnements d'organismes publics relevés ne sont que des illustrations de pratiques récurrentes dans les EPN.

La Cour a relevé, pour inscrire au Rapport public annuel 2019, les irrégularités découlant de dysfonctionnements de ces organismes publics pour les porter à l'attention des plus hautes autorités.

La Cour demande aux autorités compétentes de mettre fin à ces anomalies en prenant les actes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des organismes publics conformément à la réglementation en vigueur en la matière.

CHAPITRE II

CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET

Le contrôle du budget porte sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances de l'année 2019 (II.1) et l'examen des suites données aux recommandations antérieures (II.2).

II.1. Contrôle de l'exécution de la loi de finances pour la gestion 2019

Aux termes de l'article 118 alinéa 3 de la Constitution de 2016, « la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et dans les domaines relevant de sa compétence ».

La loi organique du 05 juin 2014 relative aux lois de finances, en son article 84, et la loi organique n°2018-979 du 27 décembre 2018 relative à la Cour des comptes, en ses articles 148 et 149, donnent compétence à la juridiction financière pour établir annuellement un rapport sur l'exécution de la loi de finances et une déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables principaux et les comptes généraux de l'État.

En 2019, le contrôle de l'exécution de la loi de finances a permis d'établir un rapport sur l'exécution de ladite loi de finances accompagnant la déclaration générale de conformité.

Les informations relatives à cette déclaration générale de conformité figurent dans l'annexe n°2, jointe au présent rapport.

II.1.1 Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2019

Le rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2019 rend compte de la présentation du budget de l'État, des opérations, des résultats ainsi que des observations, réponses et recommandations qui en découlent.

Le budget de l'État, au titre de la gestion 2019, s'équilibre, en recettes et en dépenses, à la somme de 7 726 503 851 850 F.

II.1.1.1 Présentation des opérations du budget de l'État

Le budget 2019 a été exécuté, par rapport aux prévisions, à hauteur de :

- 8 067 373 083 166 F (soit un taux de 104,4%), au titre des recettes, dont : 7 384 610 220 832 F pour le budget général (soit un taux de réalisation de 104,8%) et 699 337 491 378 F pour les Comptes Spéciaux du Trésor (CST) (soit un taux de réalisation de 102,2%).

Les opérations de recettes du budget général sont relatives aux recettes intérieures pour 5 042 281 842 993 F et aux recettes extérieures pour 2 342 328 337 839 F.

- 8 003 128 600 419 F, au titre des dépenses (soit un taux d'exécution de 103,6%), dont :
7 320 365 738 085 F pour le budget général (soit un taux de 103,9%) et 699 337 491 378 F pour les CST (soit un taux d'exécution de 102,2%).

Les dépenses du budget général se répartissent entre le service de la dette publique pour un montant de 3 065 559 082 508 F, les dépenses ordinaires pour un montant de 2 894 923 633 125 F et les dépenses d'investissement pour un montant de 1 359 883 022 452 F.

II.1.1.2. Présentation des résultats de l'exécution du budget de l'État.

Le contrôle a permis à la Cour de constater que l'exécution du budget de l'État a abouti à trois (3) types de résultats : le résultat de l'exécution de la loi de finances, le résultat patrimonial et les découverts du Trésor et réserves.

II.1.1.2.1. Résultat de l'exécution de la loi de finances

Le résultat de l'exécution de la loi de finances est obtenu par la différence entre les recettes et les dépenses. Ce résultat comprend les opérations du budget général (comptes 90 et 91) et celles des Comptes Spéciaux du Trésor (compte 96).

Le résultat de l'exécution du budget 2019, ressortant au compte 98, est excédentaire de 64 244 482 747 F.

II.1.1.2.2. Résultat patrimonial

Le résultat patrimonial est déterminé à partir de la différence entre les produits (classe 7) et les charges (classe 6) de l'exercice. Ce résultat est égal à la différence entre les produits encaissés et les charges ordonnancées et visées dans l'année. Il fait apparaître la situation d'enrichissement ou d'appauvrissement de l'État, au titre de l'année considérée.

Le résultat patrimonial de la gestion 2019 est déficitaire de 85 837 716 020 F. Il est obtenu par la différence entre les comptes de produits qui s'élèvent à 4 428 651 105 120 F et les comptes de charges qui se chiffrent à 4 514 488 821 140 F.

Ainsi, l'activité de l'État s'est soldée, en 2019, par une perte de 85 837 716 020 F contrairement à l'année 2018 au terme de laquelle un excédent de 57 608 088 180 F a été enregistré. Il en résulte une régression du résultat patrimonial de 249 % correspondant à un appauvrissement de l'État du fait d'un excédent de charges de fonctionnement de l'État par rapport aux produits générés.

Ce résultat est transporté au passif du bilan, aux comptes 117.1 « résultat des opérations du Budget Général » et 117.2 « résultat des opérations des Comptes Spéciaux du Trésor ». Il représente les ressources que l'État a dégagées de l'excédent de ses produits (classe 7) sur ses charges de fonctionnement et qu'il devra affecter, en tout ou en partie à ses investissements (actif).

II.1.1.2.3. Découverts du Trésor et réserves

Les découverts du Trésor et réserves, retraçant le résultat au sens de la loi de règlement, prennent en compte les opérations du budget général, le solde des Comptes Spéciaux du Trésor clôturés ou se soldant systématiquement en fin d'année, les pertes et profits sur emprunts et engagements, ainsi que les remises de dettes.

Les découverts du Trésor et réserves sont obtenus par correction du résultat budgétaire dégagé au compte 98 « résultat d'exécution de la loi de finances ».

Les découverts du Trésor et réserves sont inscrits par une écriture en partie simple au compte 01 « résultats des budgets non réglés », puis transportés, après le vote de la loi de règlement, au compte 02 « découverts du Trésor et réserves ».

En application des articles 49 et 50 de la loi organique n°2014-336 du 05 juin 2014 relative aux lois de finances, l'excédent de 64 244 482 747 F est à imputer au compte 01 « résultat des budgets non réglés-année 2019 », avant le vote de la loi de règlement 2019, et à transférer au compte 02 « Découverts du Trésor et réserves », après le vote de la loi de règlement 2019.

II.1.2. Observations, réponses et recommandations relatives au contrôle de l'exécution du budget 2019

La Cour, à l'issue du contrôle de l'exécution de la loi de finances 2019, a fait des observations qui ont été communiquées aux administrations en charge du budget et des finances. Suite à leurs réponses, la Cour a formulé les recommandations suivantes :

Observation 1 : en ce qui concerne les modifications du budget général

La Cour a constaté que le tableau de recouvrement des recettes du budget de l'État, pour l'année 2019 (tableau 2 du rapport de présentation), révèle une modification du budget général, qui est passé de 6 606 793 806 448 F à 7 043 740 989 516 F, ce qui représente une augmentation de 436 947 183 068 F, soit 6,61%.

En outre, l'exploitation de la liste des actes modificatifs du budget (tableau XIII du rapport de présentation) fait ressortir que :

- l'arrêté du 28 février 2020 et l'arrêté n°0226/MPMBPE/DGBF/DBE2/DFA du 25 mai 2020, ont servi à modifier le budget de l'année 2019 ;
- lesdits arrêtés ont été pris en 2020, après la clôture de l'exercice budgétaire 2019 et au-delà de la période complémentaire.

L'article 25 de la loi organique n°2014-336 relative aux lois de finances exige que : « En cas d'urgence, des décrets d'avances pris après information de la Commission en charge des finances du Parlement, peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances. À cette fin, des décrets d'avances procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires de même montant. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année ».

La Cour a relevé que :

- le taux de modification sur le budget de l'exercice 2019, qui se chiffre à 6,61% du budget voté, excède le taux de 1% exigé par l'article 25-alinéa 1er de la loi organique n°2014-336 précitée ;
- les ouvertures de crédits supplémentaires ont été opérées par arrêtés au lieu de l'être par décrets d'avances ;
- les actes modifiant le budget 2019 ont été pris en mai et juin 2020 après la période complémentaire.

La Cour a demandé au Ministre en charge du Budget de lui donner les raisons pour lesquelles :

- le budget de l'exercice 2019 a été modifié à un taux de 6,61%, excédant le taux de 1% du budget voté tel qu'exigé par l'article 25-alinéa 1er de la loi organique n°2014-336 du 05 juin 2014 relative aux lois de finances ;
- les crédits supplémentaires, au titre du budget 2019, ont été ouverts par arrêté au lieu de l'être par décret d'avances comme prescrit par l'article 25-alinéa 1er de la loi organique 2014-336 du 05 juin 2014 relative aux lois de finances ;
- les crédits supplémentaires, au titre du budget de l'exercice 2019, ont été ouverts en février et mai 2020, après la clôture budgétaire de l'exercice 2019 et au-delà de la période complémentaire.

Réponse du Ministre en charge du Budget :

La Loi organique N°2014-336 du 05 juin 2014 relative aux lois de finances s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la deuxième génération des réformes des finances publiques initiées par l'UEMOA en 2009.

Cette Loi est progressivement mise en œuvre, notamment avec la prise de textes d'application, la mise en place des cadres techniques et organisationnels et la formation de tous les acteurs.

Les dispositions de cette Loi organique qui sont liées à ces réformes, entrent dans leur pleine application à partir de l'exercice budgétaire 2020, avec le basculement effectif au budget-programmes. Elles pourront être vérifiées à partir de la loi de règlement au titre de la gestion 2020.

Quant à la loi de finances de l'année 2019, sur laquelle portent les observations de la Cour, elle a été élaborée, adoptée et exécutée dans le cadre de l'ancienne réforme issue des directives de 1997 et 1999.

Concernant les crédits supplémentaires ouverts par les actes modificatifs du budget n°0226/MPMBPE/DGBF/DBE2/DFA du 25 mai 2020 et n°0048/MPMBPE/DGBF/DBE/SD-AELEC/kkm du 06 mars 2020, ils sont relatifs aux intégrations de ressources respectivement au titre des mobilisations d'emprunts et au titre des revenus du gaz (prélèvement sur la production de gaz et droits perçus sur l'activité de production de gaz).

La prise en compte de ces opérations en mars et en mai s'explique par la nécessité de retracer les données exactes et définitives de ces opérations.

En effet, concernant les excédents de ressources au titre des mobilisations d'emprunts, les montants définitifs sont arrêtés après la consolidation des données comptables.

S'agissant des revenus du gaz, les montants définitifs sont arrêtés après la consolidation de la part de l'État issue des contrats de partage de production conclus avec les différents opérateurs du secteur et surtout après l'arrêté et la validation par les organes dirigeants de ces revenus dans le cadre de l'approbation des comptes des structures chargées de la collecte de ces ressources pour le compte de l'État.

Ainsi, ces opérations qui concernent la gestion 2019 ont donc été rattachées à ladite gestion.

La Cour a rappelé que le projet de loi de règlement du budget de l'État pour l'année 2019 émanant du Ministère auprès du Premier Ministre chargé du budget et du portefeuille de l'État soumis à l'examen de la Cour des comptes fait référence, dans l'exposé des motifs, aux articles 65 et 49 de la loi organique n°2014-336 du 05 juin 2014 relative aux lois de finances.

C'est en application de ces dispositions que le Gouvernement a soumis au vote du Parlement le projet de loi de règlement du budget de l'État.

C'est également en vertu de l'article 84 de la loi organique n°2014-336 précitée et des articles 148 et 149 de la loi organique n°2018- 979 du 27 décembre 2018 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes que la juridiction financière établit annuellement un rapport sur l'exécution de la loi de finances accompagnant la déclaration générale de conformité.

Les dispositions de la loi organique n°2014-336 liées à la réforme des finances publiques initiées par l'UEMOA en 2009 sont effectivement en application depuis la date de sa publication, à l'exception des matières spécifiquement définies à l'article 98 de ladite loi organique dont les modalités et délais d'application doivent être précisés par des textes législatifs et réglementaires.

Les crédits supplémentaires visés par l'article 25 de la loi organique n°2014-336 relative aux lois de finances ne figurent pas parmi les matières prévues à l'article 98 de ladite loi organique.

De plus, les directives communautaires UEMOA de 1997 et 1999 sur la base desquelles la loi de finances de l'année 2019 aurait été élaborée, adoptée et exécutée, ont été abrogées par la directive de 2009. Cette directive de 2009, en son article 87, qui dispose que « Sous réserve de la disposition spécifique prévue au dernier alinéa de l'article 86 ci-dessus, la présente Directive abroge et remplace toutes les dispositions antérieures contraires, notamment la Directive n°05-97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances et ses textes modificatifs ».

La Cour a noté que :

- le point relatif au taux de modification de 1% du budget voté n'a pas fait l'objet de réponse satisfaisante ;
- la question de l'ouverture de crédits supplémentaires par arrêtés plutôt que par décrets est demeurée sans réponse.

La Cour a recommandé au Ministre en charge du Budget de :

- **recourir à des décrets d'avances pour l'ouverture de crédits supplémentaires dans les conditions prévues à l'article 25 de la loi organique n°2014-336 du 05 juin 2014 relative aux lois de finances ;**
- **communiquer à la Cour des comptes en temps réel, en application de l'article 28 de la loi organique sus-indiquée, les actes modificatifs du budget pris en cours d'exercice ainsi que leurs rapports de présentation ;**
- **présenter dans le projet de loi de règlement un tableau récapitulatif de la gestion budgétaire faisant apparaître successivement la loi de finances initiale, les mouvements de crédits (reports, virements, transferts, annulations), les décrets d'avances et les lois de finances rectificatives, aboutissant au total des crédits disponibles.**

Observation 2 : en ce qui concerne la dette publique

La Cour a noté que l'encours de la dette publique totale rapporté au PIB nominal est de 48,6 % en 2019. Ce taux est inférieur à la norme communautaire de 70%. Ce critère de convergence est donc respecté.

Cependant, depuis l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés) en juin 2012, aboutissant à l'annulation de 99,5% du stock de la dette extérieure, la Côte d'Ivoire a connu une hausse régulière de sa dette publique globale.

Par ailleurs, la part de la dette en monnaies étrangères, de plus en plus importante, a quasiment triplé depuis 2017 à la suite des émissions d'Eurobonds. Ainsi, si le dollar s'apprécie, le stock de la dette va s'apprécier proportionnellement. Ce qui peut entraîner un problème de soutenabilité ou de viabilité de la dette.

La Cour a rappelé la nécessité de l'application du Règlement n°09/2007/CM/UEMOA portant Cadre de Référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique, qui préconise que chaque pays membre de l'Union élabore une stratégie d'endettement à annexer au projet de loi de finances.

La Cour a demandé :

- au Ministre en charge du budget de lui expliquer la différence de 120 109 163 555 F entre le montant total des paiements au titre de la dette intérieure (1 431 798 692 811 F) et le cumul des montants des différentes rubriques composant ladite dette (1 311 689 529 256 F) ;
- au Ministre de l'Économie et des Finances de lui donner les raisons pour lesquelles les rubriques de dépenses (remboursements des emprunts obligataires, obligations du Trésor, bons du Trésor) ne sont pas retracées au Compte Général de l'Administration des Finances.

Réponse du Ministre en charge du Budget :

La différence de 120 109 163 555 FCFA entre le montant total (1 431 798 692 811 FCFA) des paiements au titre de la dette intérieure et le cumul des montants (1 311 689 529 256 FCFA) des principales rubriques que sont les remboursements des emprunts obligataires, des obligations du Trésor et des bons du Trésor, tels qu'évoqués dans le commentaire de la page 13 du rapport de présentation du projet de Loi de règlement, s'explique par les paiements effectués au titre des autres opérations de montants faibles, notamment les opérations relatives à la dette titrisée.

Ces autres opérations dont le montant des paiements s'élève globalement à 120 109 163 605 FCFA, figurent dans le tableau N°5 intitulé « état d'exécution de la dette publique » aux pages 31 et 32 du rapport de présentation du projet de loi de règlement. Ce tableau présente l'ensemble des rubriques de la dette dont la dette intérieure.

En effet, le commentaire fait au titre de la dette intérieure (1 431 798 692 811 FCFA) dans le projet de Loi de règlement, ne présente que les principales opérations composant cette dette. Ces principales opérations concernent les remboursements des emprunts obligataires (572 006 237 824 FCFA), des obligations du Trésor (584 820 858 222 FCFA) et des bons du Trésor (154 862 433 160 FCFA), pour un montant total de 1 311 689 529 206 FCFA.

Ainsi, pour plus de précision, la mention « principalement » a été apportée dans le commentaire au titre de la dette intérieure à la page 13 du rapport de présentation du projet de Loi de règlement.

Réponse du Ministre de l'Économie et des Finances :

Les dépenses relatives aux remboursements des emprunts obligataires, des obligations du Trésor et des bons du Trésor, sont retracées dans les comptes suivants du CGAF :

90.111	<i>Dettes intérieure - Capital</i>	2 0720 952 363 266
90.112	<i>Dettes intérieure - Intérêts et frais</i>	265 830 652 646
90.121	<i>Dettes extérieure - Capital</i>	409 601 082 653
90.122	<i>Dettes extérieure - Intérêts et frais</i>	317 174 983 943
TOTAL		3 065 559 082 508

Le détail de ces comptes de regroupement faisant ressortir les montants spécifiques des opérations indiquées, figure dans le tableau V « État d'exécution de la dette publique » du projet de Loi de Règlement 2019.

La Cour fait observer que les rubriques (Dettes intérieure-capital, Dettes intérieure- intérêts et frais, Dettes extérieure – capital, Dettes extérieure- intérêts et frais) renseignées dans le tableau ci-dessus ne permettent pas de retrouver les postes de dépenses relatifs aux remboursements des emprunts obligataires, des obligations du Trésor et des bons du trésor, objet de l'observation n°6.

La Cour a recommandé :

- **au Ministre du Budget, pour l'avenir, une présentation détaillée des données relatives aux opérations d'emprunt dans les différents tableaux présentés ;**
- **au Ministre de l'Économie et des Finances de veiller à répertorier dans le CGAF les données relatives aux opérations traitées, sans renvoi, afin de faciliter leur rapprochement avec celles contenues dans le projet de loi de règlement et son rapport de présentation.**

Observation 3 : en ce qui concerne les dépenses ordinaires

La Cour a observé que sur la période de 2017 à 2019 le ratio (dépenses de personnel sur recettes fiscales) est passé de 41,9% à 40,6%. Malgré l'effort constaté, ce ratio demeure toujours supérieur à la norme communautaire de 35%.

La Cour a demandé au Ministre en charge du Budget et au Ministre de l'Économie et des Finances de lui expliquer l'écart de 73 771 744 061 F résultant de la différence du montant des dépenses de personnel inscrit dans le rapport de présentation du projet de loi de règlement (1 629 081 436 302 F) et celui figurant dans le Compte Général de l'Administration des Finances (1 702 853 180 363 F).

Réponse du Ministre en charge du Budget :

L'écart entre les montants des dépenses de personnel inscrits dans le projet de loi de règlement et dans le CGAF, qui avait fait l'objet d'explication lors de l'examen du projet de loi de règlement 2018,

provient d'une différence de champ des éléments pris en compte au titre des dépenses de personnel dans chacun des documents.

En effet, le montant de 1 629 081 436 302 FCFA figurant dans le CGAF correspond uniquement au solde du seul compte 61 intitulé « dépenses de personnel », alors que le montant de 1 702 853 180 363 FCFA figurant dans le rapport de présentation du projet de loi de règlement résulte d'un ensemble de comptes qui correspondent à la nature "dépenses de personnel".

Ainsi, outre les natures de dépenses de personnel du compte 61, le montant inscrit dans le rapport de présentation du projet de loi de règlement intègre également les natures de dépenses de personnel figurant dans les autres comptes, notamment les subventions d'équilibre personnel aux EPN (comptes 6311, 6321 et 6391) ainsi que les transferts pour dépenses de personnel aux collectivités décentralisées, aux Institutions Nationales et aux Ambassades non encore connectés au SIGFIP (comptes 6417 et 6418).

Cependant, le montant inscrit dans le rapport de présentation du projet de loi de règlement n'intègre pas certaines natures de dépenses du compte 61, relatives notamment aux frais d'alimentation et aux baux administratifs des logements de fonction (comptes 6152, 6154) qui sont enregistrés en « autres dépenses ordinaires », ainsi qu'aux dépenses de personnel enregistrées au titre des dépenses d'investissements.

Le tableau ci-après précise le périmètre des dépenses pris en compte au titre des dépenses de personnel dans le CGAF et dans la Loi de règlement, tout en faisant ressortir la différence.

**Tableau de rapprochement du champ des dépenses de personnel
dans le projet de LR et du compte 61 du CGAF**

NATURE DE DÉPENSE	Compte 61 du CGAF (1)	Dépenses de personnel dans le projet de LR (2)	Écart (En FCFA) (1)-(2)
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	1 600 796 217 664	1 702 853 180 363	-102 056 962 699
Dépenses de personnel imputées au chapitre 61	1 600 796 217 664	1 497 502 247 593	103 293 970 071
Montant comptabilisé en salaire	1 497 502 247 593	1 497 502 247 593	0
Frais d'habillement du personnel exécutés par les Ambassades (6152)	482 128	482 128	0
Montant non comptabilisé en salaire dans LR	103 293 970 071	0	103 293 970 071
Frais d'alimentation du personnel (6151)	37 312 740 867	0	37 312 740 867
Frais d'habillement du personnel hors Ambassades (6152)	740 656 768	0	740 656 768
Baux administratifs des logements de fonction (6154)	65 240 572 436	0	65 240 572 436
Dépenses de personnel imputées sur des chapitres autres que le 61	0	205 350 932 770	-205 350 932 770
Subventions d'équilibre Personnel aux EPN (6311,6321,6391)		135 879 712 239	-135 879 712 239
Transferts aux collectivités décentralisées pour dépenses de personnel (6418)		6 202 599 197	-6 202 599 197
Transferts aux Institutions Nationales pour dépenses de Personnel (6417)		63 268 621 334	-63 268 621 334
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	28 285 218 638	0	28 285 218 638
Dépenses sur le chapitre 61 comptabilisées par le CGAF	28 285 218 638	0	28 285 218 638
TOTAL DÉPENSES DE PERSONNEL	1 629 081 436 302	1 702 853 180 363	-73 771 744 061

La Cour a fait observer que la différence de classification de certaines natures de dépenses de personnel dans le CGAF et le projet de loi de règlement ne permet pas d'apprécier la cohérence des soldes inscrits à la lecture directe de ces deux documents.

La Cour a recommandé pour l'avenir au Ministre en charge du Budget et au Ministre de l'Économie et des Finances de veiller à retenir le même champ de classification des dépenses de personnel dans les documents produits, pour un meilleur rapprochement des données.

II.1.3. Déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables publics et les comptes généraux de l'État au titre de l'année 2019

La Cour, à l'issue du contrôle de l'exécution de la loi de finances, s'est prononcée sur la conformité générale entre les comptes.

Ainsi, en application de l'article 118 de la loi n°2016-886 du 08 novembre 2016 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire et en application des articles 148 et 149 de la loi organique n°2018- 979 du 27 décembre 2018 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes ainsi que de l'article 84 alinéa 4 de la loi organique n°2014-336 du 05 juin 2014 relative aux lois de finances et suite au rapprochement entre les documents nécessaires au contrôle, la Cour a procédé à la déclaration de conformité entre les résultats desdits documents, sous réserve des erreurs et irrégularités qu'elle pourrait relever, ultérieurement, à l'occasion de l'apurement des comptes des Comptables Principaux de l'État.

II.2. Examen des suites données aux recommandations des années antérieures

Dans son rapport public annuel 2018, la Cour a fait des recommandations à partir des observations relevées à l'issue de ses contrôles. Le rappel de ces observations permet de mieux apprécier l'état de mise en œuvre des recommandations.

II.2.1. Rappel des principales observations ayant donné lieu à recommandations

Des observations de la Cour ont donné lieu à des recommandations, dont les principales retenues sont les suivantes :

- la sous-estimation des prévisions de recettes au titre du compte 297 « Prêts rétrocédés » ;
- l'apurement du compte 470 « Avances de trésorerie » ;
- l'apurement du compte 40 « Restes à payer ».

II.2.2. Appréciation de la mise en œuvre des recommandations

Le suivi-évaluation des recommandations fait apparaître que, de ces trois recommandations, l'une a été partiellement suivie d'effet, tandis que les deux autres ne l'ont pas été.

II.2.2.1. Recommandation partiellement suivie d'effet :

la sous-estimation des prévisions de recettes au titre des « Prêts rétrocédés » Compte 297

La Cour, dans son rapport 2018, a demandé au Ministre en charge du Budget, de lui donner les raisons de la sous-estimation des prévisions de recettes au titre des prêts rétrocédés.

Dans sa réponse, le Ministre en charge du Budget a justifié l'inscription du montant de 700 000 000 F par le caractère aléatoire des remboursements.

La Cour a constaté que, au titre du budget de l'exercice 2019, ce montant est passé à 1 500 000 000 F. Il reste insuffisant au regard des recouvrements effectués qui se chiffrent à 16 574 629 044 F sur un montant total de 414 761 959 947 F à la fin de l'année 2019.

La Cour a noté que sa recommandation relative au compte 297 « Prêts rétrocédés » a été partiellement suivie d'effet.

III.2.2.2. Recommandations non suivies d'effet

III.2.2.2.1. Recommandation relative à l'apurement du compte 470 « Avances de trésorerie »

Le compte 470 retrace, en fin d'exercice, les avances de trésoreries consenties au cours de l'exercice et qui n'ont pas été apurées.

Pour la gestion 2019, la balance d'entrée du compte 470 « dépenses payées avant ordonnancement » affiche un montant de 107 183 088 813 F. La balance de sortie dudit compte se chiffre à 102 457 263 526 F, soit une diminution de 4 725 824 587 F.

Le principe posé par l'arrêté n°178/MEF/CAB-01/20 du 13 mars 2009 fixant les modalités de recours aux avances de trésorerie selon lequel ce compte doit être apuré dans les quinze (15) jours n'a pas été respecté. L'article 3 dudit arrêté conditionne l'octroi de nouvelles avances à la régularisation de la précédente.

La Cour avait demandé au Ministre de lui présenter les efforts faits en vue de l'apurement du compte 470.

Réponse du Ministre en charge de l'Économie et des Finances

Le solde cumulé du compte 470 « dépenses payées avant ordonnancement » d'un montant de 102 457 263 526 F CFA au 31 décembre 2019, se décompose comme suit :

- 87 524 475 757 F pour le salaire des fonctionnaires ;
- 10 259 298 171 F pour la solde des corps habillés ;
- 4 673 489 598 F pour le salaire du personnel des ambassades.

Ces montants représentent les salaires payés par avances sur la période de la crise postélectorale (décembre 2010, janvier et février 2011) non régularisés du fait de l'ordonnance n°2011-007 du 14 avril 2011, par laquelle l'État de Côte d'Ivoire n'a pas reconnu les opérations effectuées au cours de cette période litigieuse.

Il convient de préciser que toutes les avances consenties au titre de la gestion 2019 ont été entièrement apurées au 31 décembre de l'année.

La Cour note que malgré la diminution du solde du compte 470 « dépenses payées avant ordonnancement », ce compte n'a pas été apuré au terme de l'exercice budgétaire 2019.

La Cour constate que sa recommandation relative au compte 470, formulée en 2015, reprise en 2016, 2017 et 2018, n'a pas été suivie d'effet.

II.2.2.2. Recommandation relative à l'apurement du Compte 40 « Restes à payer »

La Cour a constaté que la balance d'entrée 2019 du compte 40 « Restes à payer » s'élève à 611 996 973 567 F. La balance de sortie se chiffre à 792 817 754 970 F, soit un accroissement de 180 820 781 403 F, qui fait apparaître que le compte n'a pas été soldé, contrairement à la recommandation de la Cour.

Par ailleurs, la Cour, dans son rapport 2018, avait recommandé au Ministre en charge de l'Économie et des Finances de lui transmettre les résultats des travaux du Comité de suivi de la dette publique créé par décision n°0409/MPMEF/ DGTCP/DEMO du 20 avril 2015.

Les résultats des travaux dudit Comité qui lui auraient permis d'apprécier l'évolution du compte n'ont pas été transmis au titre de la gestion 2019.

Réponse du Ministre en charge du budget

Les rapports des différentes séances du comité de suivi de la dette publique au titre de la gestion 2019, joints au présent document figurent en annexes.

La Cour a pris acte des éléments de réponse figurants dans les annexes.

Toutefois, la Cour a noté que sa recommandation relative à l'apurement du compte 40 « Restes à payer » n'a pas été suivie d'effet.

CHAPITRE III

AUTRES ACTIVITÉS

En 2019, la Cour a exercé certaines activités autres que celles de contrôle. Il s'agit de l'organisation d'une conférence et d'activités en lien avec la qualité de la gestion.

La conférence, qui a porté sur le thème « *Rôle de la Cour des comptes dans l'exécution de la loi de finances* », a été prononcée par le Président de la Cour, le 04 octobre 2019, à la Fondation Félix Houphouët-Boigny pour la Recherche de la Paix de Yamoussoukro, devant le Sénat et à la demande du Président de cette Institution. Le texte de ladite conférence est joint à ce rapport, en Annexe n°3.

Les activités en lien avec la qualité de la gestion publique sont au nombre de deux (2) : l'évaluation de la mise en œuvre du Programme d'Amélioration de la Gouvernance pour la Délivrance des Services de base aux citoyens (PAGDS) (III.1) et le séminaire portant sur le thème « l'élu local et la bonne gestion des finances publiques » (III.2).

III.1. Évaluation de la mise en œuvre du Programme d'Amélioration de la Gouvernance pour la Délivrance des Services de base aux citoyens (PAGDS)

Conformément aux dispositions de l'article 45 de la loi organique n°2014-336 du 05 juin 2014 relative aux lois de finances, adoptée dans le cadre de la transposition de la Directive n°06/2009/CM/UEMOA, les Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD), ayant servi pour la préparation des budgets des ministères, constituent une annexe obligatoire de la loi de finances. Aux termes de l'article 54 de ladite loi organique, les DPPD couvrent une période minimale de trois (3) ans.

L'élaboration des Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses-Projets Annuels de Performance (DPPD-PAP), pour l'ensemble des institutions et des ministères, est un impératif dans la mise en œuvre des réformes budgétaires.

Dans le cadre de son appui au développement, la Banque Mondiale a mis en place un programme d'opérations axé sur les résultats (PforR) afin de financer trois (3) axes du programme de gouvernance économique pour la délivrance de services. La première phase de ce programme couvre la période allant de 2019 à 2021. Son financement est octroyé à travers le Projet d'Amélioration de la Gouvernance pour la Délivrance des Services de base aux citoyens (PAGDS).

Pour l'année 2019, un montant de dix (10) millions de dollars, a été mobilisé à cet effet. La Cour a procédé à l'évaluation du résultat antérieur relatif à l'indicateur lié au décaissement (ILD) n°1 : « Production et adoption des documents de programmation pluriannuelle de tous les ministères pour la période 2019-2021 » et rassuré, dans le même temps, la Banque Mondiale (BM) que, dans

le cadre précis de ce décaissement, l'articulation budgétaire a été faite selon la logique de la Programmation Pluriannuelle des Dépenses-Projets Annuels de Performance.

La Cour des comptes a particulièrement noté que :

- dans l'optique d'un basculement progressif vers le budget-programme, les DPPD-PAP de cinq (5) ministères ont été édités à titre pilote pour les gestions 2017 et 2018 sous la forme d'Annexe au projet de loi de finances ;
- pour la période sous revue, la Côte d'Ivoire a adopté les Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses-Projets Annuels de Performance (DPPD-PAP) 2019-2021 pour toutes les institutions et pour tous les ministères. Ces documents ont été transmis à l'Assemblée nationale au titre de l'annexe 10 du projet de loi de finances portant budget de l'État pour l'année 2019.
- Les DPPD-PAP ont intégré toutes les sections budgétaires, c'est-à-dire la programmation budgétaire pluriannuelle de toutes les institutions et ministères.

La Cour des comptes, après analyse des documents produits, certifie qu'en ce qui concerne l'évaluation du résultat antérieur relatif à l'indicateur lié au décaissement (ILD) n°1 du Projet d'Amélioration de la Gouvernance pour la Délivrance des Services de base aux citoyens (PAGDS), l'articulation budgétaire a été faite selon la logique de la Programmation Pluriannuelle des Dépenses-Projets Annuels de Performance et qu'au surplus, les documents de programmation pluriannuelle de tous les ministères sont produits et annexés à la loi de finances 2019.

III.2. Séminaire portant sur le thème « L'élu local et la bonne gestion des finances publiques »

III.2.1. Contexte et justification du séminaire

Les 24, 25 et 26 octobre 2019, à l'hôtel Président de Yamoussoukro, la Cour a organisé un séminaire portant sur le thème « *L'élu local et la bonne gestion des finances publiques* ».

À la suite des élections régionales et municipales d'octobre et décembre 2018 qui ont présenté des enjeux réels et un véritable engouement, il était nécessaire de s'assurer d'une bonne gestion locale des finances publiques au profit des populations. Ainsi, il était opportun et indispensable que le renouvellement des organes de gestion des collectivités territoriales soit suivi d'une mise à niveau des élus locaux. C'est à cette tâche que s'est employée la Cour des comptes.

Étaient conviés à ce séminaire, les Préfets de Région, les ordonnateurs des deux cent une (201) communes, des trente et une (31) régions et des deux (2) districts autonomes. L'animation des travaux a été assurée par la Cour des comptes, le Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation (MATD), la Direction Générale du Budget et des Finances (DGBF), la Direction Générale des Impôts (DGI) et la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP).

L'objectif déterminant du séminaire était d'appeler l'attention des élus locaux sur leurs fonctions d'ordonnateur et sur les responsabilités qui en découlent, à travers les irrégularités relevées au cours des contrôles et les facteurs limitant le contrôle de la Cour des comptes sur les collectivités territoriales.

Les travaux préparatoires du séminaire regroupant les différents intervenants ont permis d'identifier, avec précision, les thèmes à débattre, à l'effet de parvenir à des contrôles plus efficaces et plus fructueux des collectivités locales par la Cour des comptes.

La méthodologie adoptée a été de relever les irrégularités et les faiblesses constatées au cours des contrôles. Dans la recherche de solution, il s'est agi de soumettre les problèmes posés à l'Administration, afin que les textes qui régissent les collectivités soient respectés. Ainsi, les contrôles de la Cour des comptes auront une valeur ajoutée pour les collectivités territoriales et pour les citoyens.

III.2.2. Travaux du séminaire

III.2.2.1. Organisation et déroulement des travaux

Les travaux du séminaire se sont ordonnés autour des sept (7) thèmes suivants :

- le cadre légal et réglementaire du contrôle des collectivités territoriales ;
- le rôle du Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation dans le contrôle des collectivités territoriales ;
- l'appui financier de l'État aux collectivités territoriales ;
- les impôts partagés et les taxes locales ;
- le rôle de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique dans la gestion et le contrôle des collectivités territoriales ;
- le rôle et la responsabilité de l'élu local devant le juge des comptes ;
- la faute de gestion et la gestion de fait.

III.2.2.2. Résultats des travaux

Les travaux du séminaire ont abouti à d'importants résultats qui peuvent être regroupés en plusieurs points comprenant : le rappel des irrégularités relevées à l'occasion du contrôle de la Cour ; les facteurs limitant le contrôle de la Cour des comptes ; les responsabilités encourues par les élus locaux et les recommandations.

III.2.2.2.1. Rappel des irrégularités relevées à l'occasion du contrôle de la Cour

Le faible montant des budgets d'investissement et la quasi-inexécution de ces budgets

Cette situation découle d'une mauvaise application de l'article 17 de l'annexe à la loi fiscale N°97-08 du 26 janvier 1997 qui fixe un pourcentage minimum du budget à consacrer aux investissements. Les collectivités territoriales y ont vu un maximum à respecter alors que l'objectif des collectivités territoriales est de réaliser le développement qui n'est possible qu'à travers les investissements.

La non-production des comptes administratifs de l'ordonnateur

Le compte administratif de l'ordonnateur retrace la totalité des ordres de recettes et des mandatements de l'ordonnateur. Toutefois, ce document qui est le référentiel de conformité du compte de gestion

du comptable de la collectivité, n'est pas produit à la Cour par l'ordonnateur mais plutôt par le comptable. La mention de certification du compte de gestion par l'ordonnateur dépend du compte administratif dont la non-production est passible de sanction administrative et disciplinaire.

Le non-respect du cadre réglementaire des emplois

La loi n°2002-04 du 03 janvier 2002 portant statut du personnel des collectivités territoriales, le décret 2013-476 du 02 juillet 2013 fixant les modalités d'établissement des emplois dans les collectivités territoriales et l'annexe audit décret, précisent le nombre et le type d'emplois par collectivité. Selon ce décret, les collectivités les plus peuplées ne peuvent employer plus de cent soixante-deux (162) personnes. Ces textes s'appliquent aussi bien aux communes, qu'aux régions et aux districts autonomes. Ce maximum est parfois largement dépassé. Il en est ainsi, par exemple, du District d'Abidjan, qui a plus de deux mille (2 000) employés pour une masse salariale de plus de sept (7) milliards de francs par an.

Les conventions illégales

L'article 160 de la loi n°2003-489 du 26 décembre 2003 relative au régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales attribue une compétence exclusive au trésorier de la collectivité pour le recouvrement des droits et taxes. Cependant, les collectivités territoriales contractent avec des sociétés privées qu'elles chargent de la gestion des parkings, des espaces publicitaires et autres prestations à rémunération.

La prolifération des tickets de marché et des tickets parallèles

L'exclusivité de la production des tickets de marché par l'Imprimerie Nationale est mise à mal par la prolifération des tickets parallèles dont certains portent le nom de personnes physiques impliquées dans la gestion de la collectivité.

De plus, pour contourner la rigueur du cadre réglementaire des emplois, il a été constaté, en plus des collecteurs, l'existence de sous collecteurs, de sous collecteurs de deuxième et de troisième degré, inconnus des fichiers de la collectivité mais rémunérés suivant un système qui défie l'orthodoxie financière et comptable.

Le non-respect de la sincérité budgétaire dans les prévisions de recettes

Le non-respect de la sincérité budgétaire dans les prévisions de recettes se traduit par :

- des recouvrements de recettes largement supérieurs aux prévisions sur plusieurs exercices budgétaires en maintenant les mêmes prévisions ;
- la non-budgétisation d'activités prévues par la loi et existant sur le territoire de la collectivité ;
- l'exécution de certaines dépenses sans approbation de l'autorité de tutelle.

III.2.2.2 Facteurs limitant le contrôle de la Cour des comptes

La Cour des comptes constate que les collectivités territoriales sont régies par plusieurs textes dont la Constitution, vingt (20) lois, soixante-dix (70) décrets, vingt-deux (22) arrêtés et une multitude d'instructions comptables. Ces textes sont des normes nécessaires au contrôle de la juridiction financière sur les collectivités territoriales. Une codification de l'ensemble des textes du contrôle s'impose pour plus d'efficacité et pour éviter les contradictions entre les différentes dispositions.

La Cour relève des difficultés d'application de la loi n°2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition des compétences de l'État aux collectivités territoriales. Celles-ci résultent soit de la rétention des compétences par les services centraux de l'État, soit de la rétention des ressources destinées à la mise en œuvre des compétences transférées ou encore de l'imprécision desdites compétences.

La Cour note que le contrôle de la sincérité budgétaire des collectivités se heurte à une budgétisation peu fiable des impôts d'État rétrocédés qui représentent parfois plus de 50% du budget des collectivités. L'assiette de ces impôts n'est pas partagée entre les services de l'État et les collectivités, les montants recouverts sont inconnus des collectivités et le rythme de décaissement subit les contraintes de l'unicité de caisse malgré l'existence récente de la paierie générale du secteur parapublic.

La loi n°2003-489 du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales n'a pas de décret d'application. En effet, alors qu'ils étaient prévus à l'adoption, 16 ans après, lesdits décrets ne sont pas pris. Il est urgent que ces décrets soient pris pour une mise à jour des textes.

III.2.2.2.3. Responsabilités encourues par les élus locaux

Il s'induit de l'article 91 de la loi organique n°2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances que les ordonnateurs encourent :

- une responsabilité personnelle selon l'article 24 de la loi n°2003-489 du 26 décembre 2003 portant régime financier fiscal et domanial des collectivités territoriales. Toute violation liée à l'engagement, à la liquidation et à l'ordonnancement des dépenses ainsi que l'imputabilité de l'évaluation et de l'émission des ordres de recettes engagent la responsabilité des ordonnateurs ;
- une responsabilité pécuniaire, suivant l'article 95 de la loi organique n°2014-336 du 5 juin 2014. Il s'agit des hypothèses de débet qui consistent en une réparation du préjudice subi par la collectivité soit pour le non-recouvrement d'une recette due, soit pour le paiement d'une dépense irrégulière. Cette responsabilité classiquement imputable aux seuls comptables est prévue pour s'étendre à l'avenir aux ordonnateurs ;
- une responsabilité personnelle et pécuniaire suite à une réquisition. L'article 51 du décret 2014-416 du 09 juillet 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique prévoit qu'en cas de rejet d'une dépense par le comptable, la réquisition qui le contraint au paiement, transfère à l'ordonnateur la responsabilité dudit paiement, si le comptable produit sa décision de rejet et la réquisition l'obligeant à payer ;
- la responsabilité pour gestion de fait et pour faute de gestion prévue par les articles 81 et 90 de la loi organique relative à la Cour des comptes.

Ces différentes responsabilités sont mises en œuvre par la Cour des comptes tandis que les responsabilités suivantes sont suscitées par elle :

- la responsabilité disciplinaire est portée par le ministère de tutelle selon l'article 43 de la loi n°2014-451 du 05 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de l'Administration Territoriale ;

- la responsabilité civile organisée par le code civil, mais qui exige que l'acte de l'ordonnateur soit détachable du service ;
- la responsabilité pénale : le Procureur Général près la Cour des comptes, saisi de faits susceptibles de qualification pénale, en informe le Procureur de la République territorialement compétent, en application de l'article 96 de la loi organique relative à la Cour des comptes.

III.2.3. Recommandations

À l'issue des débats, les recommandations suivantes ont été formulées :

1. élaborer un manuel de procédures de gestion des collectivités territoriales ;
2. renforcer les capacités des élus locaux sur les questions budgétaires ;
3. encourager les élus locaux au strict respect des textes les régissant.

CONCLUSION

En 2019, la Cour a exercé ses missions et compétences conformément aux textes qui la régissent. Dans ce cadre, elle a réalisé non seulement ses activités de contrôle juridictionnel et de contrôle non juridictionnel, mais aussi d'autres activités qui, menées en dehors du champ du contrôle, relèvent de son domaine d'intervention.

Au titre du contrôle juridictionnel, la Cour a rendu cinquante-huit (58) arrêts contre quarante-sept (47) en 2018. Le jugement des comptes a révélé des irrégularités qui ont conduit la Cour à prononcer des injonctions à l'encontre des comptables, pour les amener à respecter les principes, les règles et les procédures applicables en matière de gestion des finances publiques. À l'occasion du jugement des comptes, la Cour a relevé des dysfonctionnements dans certains organismes publics, qu'elle inscrit dans le présent Rapport public annuel, pour les porter à l'attention des administrations et des autorités. Elle demande aux autorités compétentes de respecter les textes en vigueur en la matière dans l'édition des actes relatifs à l'organisation et au fonctionnement desdits organismes publics.

Au titre du contrôle non juridictionnel, la Cour a accordé une priorité au contrôle de l'exécution de la loi de finances. Ledit contrôle a fait apparaître un résultat de fin d'exercice excédentaire de 64 244 482 747 F, contre un déficit de 103 564 796 898 F en 2018. Ce résultat procède de la prise en compte des recommandations précédentes de la Cour par les administrations en charge de la gestion financière et des efforts faits par celles-ci pour résorber le déficit.

Le suivi-évaluation des recommandations antérieures a révélé que sur trois (3) recommandations principales retenues, une seule a été partiellement suivie d'effet tandis que les deux autres n'ont pas été mises en œuvre.

La Cour, réitérant ses observations, invite les administrations financières concernées à redoubler d'effort dans la gestion pour parvenir à un assainissement des finances publiques.

Par ailleurs, la Cour, procédant à l'évaluation du PAGDS, a certifié que l'articulation budgétaire a été faite selon la logique de la Programmation Pluriannuelle des Dépenses-Projets Annuels de Performance.

Enfin, les résultats des activités de formation, notamment ceux du séminaire sur le thème « L'élu local et la bonne gestion des finances publiques », ont donné l'occasion à la Cour de mettre en exergue diverses irrégularités : celles entachant la gestion du budget d'investissement, celles liées aux facteurs limitant le contrôle et celles relatives à la responsabilité encourue par les élus locaux. De ce point de vue, les recommandations issues de ce séminaire sont de nature à impulser un assainissement de la gestion des finances publiques locales pour contribuer à asseoir progressivement une culture d'amélioration de la gouvernance financière.

Annexe n°1 :

Tableaux relatifs au contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel exercé au cours de l'année judiciaire 2019 a abouti à cinquante-huit (58) arrêts. Recensés et répertoriés dans les tableaux récapitulatifs des annexes, lesdits arrêts concernent les comptes de l'État (n°1a), des Collectivités Territoriales (n°1b) et des Établissements Publics Nationaux jugés (n°1c).

Annexe n°1.a : Comptes des services de l'État : neuf (09) arrêts

N° D'ORDRE	ENTITÉS CONTRÔLÉES	GESTION(S)	DATE DE L'AUDIENCE	N° DE LA DÉCISION OU DE L'ARRÊT	OBSERVATIONS
1	Fonds Régionaux d'Aménagement Rural de DIVO (FRAR)	2008-2009	13-02-2019	01/2019	Arrêt de décharge
2	Trésorerie générale de SOUBRÉ	2012	13-02-2019	02/2019	Arrêt de décharge
3	Trésorerie générale de DIVO	2008-2009-2010	13-02-2019	03/2019	Arrêt de décharge
4	Trésorerie générale d'AGBOVILLE	2004-2005	09-05-2019	39/2019	Arrêt de décharge
5	Trésorerie générale d'AGBOVILLE	2006-2007	09-05-2019	40/2019	Arrêt provisoire
6	Trésorerie générale d'ADZOPE	2013	17-07-2019	48/2019	Arrêt de décharge
7	Trésorerie générale d'ODIENNE	2013	17-07-2019	49/2019	Arrêt provisoire
8	Trésorerie générale de SASSANDRA	2010	17-07-2019	50/2019	Arrêt provisoire
9	Trésorerie générale de SASSANDRA	2013	17-07-2019	51/2019	Arrêt provisoire

Annexe n°1.b : Comptes des Collectivités Territoriales : onze (11) arrêts

N° D'ORDRE	ENTITÉS CONTRÔLÉES	GESTION(S)	DATE DE L'AUDIENCE	N° DE LA DÉCISION OU DE L'ARRÊT	OBSERVATIONS
1	Département de JACQUEVILLE	2005	13-02-2019	04/2019	Arrêt de décharge
2	Commune de KOUMASSI	2009-2010	13-02-2019	05/2019	Arrêt de décharge
3	Commune de TIAPOUM	2011	13-02-2019	06/2019	Arrêt de décharge
4	Commune de DABAKALA	2012-2013-2014	13-02-2019	07/2019	Arrêt provisoire
5	Commune de DJEKANOU	2013-2014	13-02-2019	08/2019	Arrêt provisoire
6	Commune de PORT-BOUET	2013-2014-2015-2016	13-02-2019	09/2019	Arrêt provisoire
7	Commune de KANIASSO	2011-2012-2013	20/02/2019	10/2019	Arrêt de décharge
8	Paierie de la Région de la NAWA	2015	05/06/2019	41/2019	Arrêt provisoire
9	Paierie du Département de BOUNDIALI	2010-2011-2012	05/06/2019	42/2019	Arrêt provisoire
10	Trésorerie municipale de BOUNDIALI	2017	05/06/2019	43/2019	Arrêt provisoire
11	Trésorerie municipale de MINIGNAN	2011-2012-2013	05/06/2019	44/2019	Arrêt provisoire

Annexe n°1.c : Comptes des Établissements Publics Nationaux : Trente-huit (38) arrêts

N° D'ORDRE	ENTITÉS CONTRÔLÉES	GESTION(S)	DATE DE L'AUDIENCE	N° DE LA DÉCISION OU DE L'ARRÊT	OBSERVATIONS
1	LANEMA	2013 - 2014	20/02/2019	31/2019	Arrêt provisoire
2	FFPSU	2013 - 2014	20/02/2019	37/2019	Arrêt provisoire
3	CHU-TREICHVILLE	2013	20/02/2019	38/2019	Arrêt provisoire
4	ONDR	2015	12/06/2019	45/2019	Arrêt provisoire
5	OIPI	2013-2014	17/07/2019	54/2019	Arrêt provisoire
6	OISSU	2015	17/07/2019	55/2019	Arrêt provisoire
7	AGEDI	2016	17/07/2019	56/2019	Arrêt provisoire
8	LNSP	2013	17/07/2019	57/2019	Arrêt provisoire
9	LNSP	2014-2015- 2016-2017	17/07/2019	58/2019	Arrêt provisoire
10	CHU-COCODY	2005	20/02/2019	11/2019	Arrêt de décharge
11	CHU-COCODY	2006	20/02/2019	12/2019	Arrêt de décharge
12	CHU-COCODY	2012	20/02/2019	13/2019	Arrêt de décharge
13	FNAA	2010	20/02/2019	14/2019	Arrêt de décharge
14	FNAA	2011	20/02/2019	15/2019	Arrêt de décharge
15	ICA	2009	20/02/2019	16/2019	Arrêt de décharge
16	ICA	2011	20/02/2019	17/2019	Arrêt de décharge
17	INFJ	2009	20/02/2019	18/2019	Arrêt de décharge
18	INFJ	2010	20/02/2019	19/2019	Arrêt provisoire
19	INFJ	2012	20/02/2019	20/2019	Arrêt provisoire
20	ANRMP	2012	20/02/2019	21/2019	Arrêt provisoire
21	IPNETP	2011	20/02/2019	22/2019	Arrêt de décharge

22	FER-PALMIER	2009	20/02/2019	23/2019	Arrêt de décharge
23	FER-PALMIER	2010	20/02/2019	24/2019	Arrêt de décharge
24	FER-PALMIER	2011	20/02/2019	25/2019	Arrêt de décharge
25	FER-PALMIER	2012	20/02/2019	26/2019	Arrêt de décharge
26	LANEMA	2012	20/02/2019	27/2019	Arrêt de décharge
27	CTCI	2004 - 2005	20/02/2019	28/2019	Arrêt de décharge
28	ENS	2004	20/02/2019	29/2019	Arrêt de décharge
29	LANEMA	2007-2008- 2009-2010	20/02/2019	30/2019	Arrêt de décharge
30	CIT	2012	20/02/2019	32/2019	Arrêt de décharge
31	CROU-ABIDJAN	2012	20/02/2019	33/2019	Arrêt de décharge
32	INP-HB	2009-2010- 2011-2012	20/02/2019	34/2019	Arrêt de décharge
33	FFPSU	2012	20/02/2019	35/2019	Arrêt de décharge
34	CHU-TREICHVILLE	2012	20/02/2019	36/2019	Arrêt de décharge
35	CEI	2012	12/06/2019	46/2019	Arrêt de décharge
36	AGEDI	2014 - 2015	12/06/2019	47/2019	Arrêt de décharge
37	OIPI	2012	17/07/2019	52/2019	Arrêt de décharge
38	INFJ	2015	17/07/2019	53/2019	Arrêt de décharge

Annexe n°2 :

Contrôle de l'exécution de la loi de finances pour la gestion 2019

NUMÉRO D'ORDRE	THÈME OU NATURE DES AFFAIRES	DATE DES AUDIENCES	NATURE ET NUMÉRO DE LA DÉCISION	OBSERVATIONS
1	Rapport définitif sur l'exécution de la loi de finances en vue du règlement du budget de l'année 2019	28/09/2019	Rapport définitif n°59/2020	Adopté en Chambre du conseil le 28 septembre 2020
2	Déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables publics et les comptes généraux de l'État au titre de l'année 2019	28/09/2019	Déclaration générale de conformité n°60/2020	Adoptée en Chambre du conseil le 28 septembre 2020

Annexe n°3 : Conférence

RÔLE DE LA COUR DES COMPTES DANS L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES

par **Kanvaly DIOMANDÉ**
Président de la Cour des comptes

Yamoussoukro, 4 octobre 2019

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Sénateurs,
Monsieur le Gouverneur du District de Yamoussoukro,
Chers collègues Magistrats,
Monsieur le Préfet de région,
Monsieur le Maire de Yamoussoukro,
Honorables Invités,
Mesdames et Messieurs,

C'est un honneur pour moi et pour la Cour des comptes d'avoir été invité à venir prononcer, au Sénat, une conférence sur le thème « **Rôle de la Cour des comptes dans l'exécution de la loi de finances** ». L'intérêt d'un tel thème renvoie à la question fondamentale suivante : « **Pourquoi faut-il contrôler la gestion des finances publiques ?** »

La nécessité de contrôler la gestion des finances publiques est une exigence ancienne, contre partie de la contribution du citoyen à l'impôt. Elle a traversé les temps et a été consacrée par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi libellé : « **La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration** ».

Au fil des ans, ce droit de la société dénommé principe de "**reddition des comptes**" ou, plus simplement "**obligation de rendre compte**" s'est imposé, partout dans le monde, comme le socle de la bonne gouvernance. Aujourd'hui, il est même devenu une revendication citoyenne. Cette exigence de rendre compte figure en bonne place dans notre constitution de novembre 2016 dont l'article 45 est ainsi formulé : « **Tout citoyen investi d'un mandat public ou chargé d'un emploi public ou d'une mission de service public, a le devoir de l'accomplir avec compétence, conscience et loyauté. Il doit être intègre, impartial et neutre** ».

Avec le renforcement de la démocratie, et son corollaire, le développement des médias, "l'obligation de rendre compte" est devenue une préoccupation majeure de toutes les parties intéressées par la gestion des finances publiques, à savoir :

- Le parlement qui veut s'assurer que le budget voté a été utilisé conformément aux prévisions ;
- La société préoccupée par la transparence dans l'utilisation des ressources issues de l'impôt ;
- Les investisseurs soucieux d'un environnement de gestion favorable à la rentabilité de leurs investissements ;
- Les partenaires qui veillent à une utilisation efficace et rationnelle de leurs contributions au développement.

La recherche d'une solution à même de satisfaire, à la fois, toutes ces parties, dont les préoccupations ne sont pas toujours convergentes, a amené à élargir, au plan international, l'exigence de la reddition des comptes.

Cet élargissement a consisté à développer des normes qui intègrent à la fois des principes, des textes et des bonnes pratiques : ce sont les normes de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) dont l'influence sur la conduite de la gouvernance financière domine largement le monde.

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les sénateurs,

Cette influence a bien touché notre sous-région, car les pays membres de l'UEMOA ont opté, dès le départ, pour la promotion de la bonne gouvernance, sans laquelle aucun développement n'est possible. Dans ce cadre, le Traité qui crée l'UEMOA en 1994, en ses articles 68 et 69, prescrit la création de Cours des Comptes dans les États membres.

Pour rendre effective cette exigence, la Chambre des comptes de la Cour Suprême a bénéficié d'un repositionnement institutionnel, dans la mesure où la Constitution du 8 novembre 2016 l'a hissée au plus haut sommet du contrôle de la gestion des finances publiques. Elle l'a consacrée comme la **Juridiction suprême et l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques**, tout en l'érigeant en une **Institution de la République**.

La Cour des comptes constitue l'un des deux piliers du Pouvoir Judiciaire, l'autre pilier étant la Cour suprême. Les textes qui l'organisent en font une Institution indépendante. Elle a été installée officiellement le 09 janvier 2018.

La loi confère à la Cour des comptes des compétences étendues qui couvrent le contrôle des comptes et la gestion de tous les organismes publics : État, collectivités territoriales et entreprises publiques. C'est en vertu du principe de reddition des comptes que la Cour des comptes est compétente pour exercer son contrôle partout où il y a des fonds publics.

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Sénateurs,

Le contrôle de l'exécution des lois de finances est une compétence phare au cœur de ce champ étendu. Il relève de la mission d'assistance de la Cour au Gouvernement et au Parlement dans cette

matière. Pour traiter de ce sujet, je vais vous faire un exposé en deux parties : la première portera sur les fondements du contrôle effectué par la Cour des comptes, et la seconde sur les caractéristiques de ce contrôle.

I. Les fondements du contrôle effectué par la Cour des comptes

Concernant la première partie, il convient de rappeler que l'article 118 de la constitution dispose que « **...le projet de loi de règlement doit être déposé au Parlement un an au plus tard après l'exécution du budget. La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances...** ».

Pour bien comprendre les contours de cet article 118 de la constitution, il peut être utile, pour commencer, de rappeler certaines définitions importantes, avant de préciser la portée du contrôle effectué par la Cour.

A. Les principales définitions

La première définition qu'il me semble important de rappeler est celle de la loi de finances.

Qu'appelle-t-on loi de finances ?

On appelle loi de finances un acte législatif par lequel le Parlement vote le budget de l'État.

Elle a pour but de déterminer, pour un exercice couvrant une année civile, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. L'initiative des lois de finances est exclusivement gouvernementale : le Ministre des Finances prépare, sous l'autorité du Premier Ministre, le projet de loi de finances qui est délibéré en Conseil des Ministres.

Il existe trois types de lois de finances : la loi de finances initiale, les lois de finances rectificatives et la loi de règlement.

- La loi de finances initiale est la loi qui prévoit et autorise pour une année civile les ressources et les charges de l'État présentées en équilibre : c'est le principe de l'annualité budgétaire.

*- La loi de finances rectificative : une loi de finances rectificative (LFR), connue dans le langage courant sous le nom de « **collectif budgétaire** », a pour but de corriger à la hausse ou à la baisse les dépenses et recettes prévues par la loi de finances initiale.*

Votée en cours d'année, elle modifie les dispositions des lois de finances initiales, compte tenu de l'évolution de la conjoncture économique et financière. Au moins, une loi de finances rectificative est votée en fin d'année pour autoriser les mouvements de crédits ou ré-estimer le niveau des recettes.

- La loi de règlement est une loi de finances qui contrôle l'exécution du budget de l'État. Elle constitue une sorte de compte administratif d'État, dans la mesure où elle fixe de manière définitive l'ensemble des opérations de l'année écoulée.

Cette loi constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances initiale, éventuellement modifiée par une ou plusieurs lois de finances rectificatives.

L'article 118 de la Constitution et l'article 49 de la loi organique n°2014-336 du 05 juin 2014 relative aux lois de finances disposent que la loi de règlement est la loi financière qui, pour chaque budget, constate les montants définitifs des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses pour un exercice budgétaire donné et fixe le montant du déficit ou de l'excédent qui en résulte.

Elle ratifie, le cas échéant, les ouvertures de crédits par décrets d'avances et arrête les soldes des Comptes Spéciaux du Trésor. Elle décrit les opérations de trésorerie et ratifie les opérations réglementaires ayant affecté l'exécution du budget.

Elle peut comprendre des dispositions sur l'information et le contrôle des finances publiques, la comptabilité et la responsabilité des agents.

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les sénateurs,

Ces définitions étant rappelées, il convient de préciser maintenant la portée du contrôle que la Cour effectue.

B. La portée du contrôle effectué par la Cour

L'assistance apportée par la Cour des comptes au Gouvernement et au Parlement mérite quelques précisions. Sans s'attarder sur le rôle du Gouvernement qui prépare, propose et exécute les lois de finances, il n'est pas inutile de préciser qu'il dispose, à cet effet, d'une administration technocratique maîtrisant parfaitement les règles qui régissent les budgets publics.

En réalité, vis-à-vis du Gouvernement, la Cour est convaincue, lorsqu'elle formule des observations sur la gestion budgétaire, qu'elle rappelle des règles connues mais simplement non appliquées pour diverses raisons. Vis-à-vis du Parlement, la situation est différente. En effet, malgré la qualité de ses honorables membres, le Parlement n'est pas forcément une institution spécialisée dans une matière aussi technique que les finances publiques, d'autant plus complexe qu'elle se nourrit de plusieurs branches du droit, de l'économie et de la comptabilité.

C'est pourquoi, l'éclairage technique de la Cour est surtout nécessaire pour le Parlement. Au fond, cet éclairage est une modalité de rétablissement de l'équilibre entre le Pouvoir Exécutif et le Pouvoir législatif en matière budgétaire.

Au-delà de la promotion de la conformité de la gestion et de l'orthodoxie financière, ce contrôle effectué par la Cour est destiné à fournir au Parlement, en charge du contrôle de l'action gouvernementale, les éléments d'appréciation des résultats budgétaires.

II. Les caractéristiques du contrôle effectué par la Cour des comptes

Monsieur le Président du Sénat,
Mesdames et Messieurs les sénateurs,

Le contrôle exercé par la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances porte sur un ensemble de documents transmis à la fin d'un exercice budgétaire par les Ministres en charge du Budget et de l'Économie et des Finances, notamment, le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) qui intègre les comptes des Comptables Principaux de l'État, ainsi que le projet de loi de règlement du budget de l'État de l'année et les documents annexes. Sur la base de ces documents, cinq niveaux de contrôle sont effectués par la Cour, à savoir le respect de la loi, le contrôle des recettes, le contrôle des dépenses, les rapprochements et les résultats à dégager.

Sur cette base, la Cour fait des observations et formule des recommandations. Je vais présenter tous ces points un à un.

A. Le respect de la loi

La Cour des comptes vérifie les modifications subies par le budget initial au cours de l'exercice. Le cas échéant, elle s'assure que ces dernières ont été conformes à la loi, c'est-à-dire qu'elles résultent de lois de finances rectificatives ou de modifications réglementaires régulières.

La Cour des comptes se fonde sur les dispositions applicables aux opérations financières de l'État. Dans cet exercice, elle fait un contrôle de conformité entre l'autorisation et l'exécution budgétaires.

B. Le contrôle des recettes

La Cour vérifie le niveau d'exécution des recettes par rapport aux prévisions, l'effectivité des rôles émis, le montant des recettes fiscales, celui des ressources d'emprunt levées sur les marchés monétaires et financiers au plan national, régional et international. À l'occasion du contrôle de l'exécution des lois de finances, la Cour s'assure que la gestion budgétaire a respecté les normes communautaires : ratio des recettes fiscales sur le PIB nominal ; niveau de la pression fiscale.

Pour l'essentiel, la Cour analyse l'évolution des recettes de l'année par rapport aux années précédentes et recherche les raisons qui justifient les variations. Les écarts importants, en matière de recettes, indiquent une contre-performance de recouvrement si les prévisions sont bonnes.

C. Le contrôle des dépenses

La Cour vérifie le niveau de ventilation des charges de l'État, par chapitre pour les dépenses du budget général, par compte pour les comptes spéciaux du trésor et par service pour les services de l'État. Une distinction est faite entre les différents types de dépenses et plus précisément entre les dépenses de personnel, les dépenses ordinaires et les dépenses d'investissement.

Un accent est mis sur le rapport entre la masse salariale et les recettes fiscales, dont le ratio doit être inférieur à 35 % selon la norme communautaire. Le niveau d'exécution des dépenses par rapport

aux prévisions et leur évolution sont mis en exergue pour permettre d'apprécier la capacité de l'État à faire face à ses engagements. Les écarts d'une certaine ampleur peuvent être dus à de mauvaises prévisions, à des dépassements de crédit, à des abus dans la consommation de crédits évaluatifs notamment.

D. Les rapprochements

La Cour procède à divers rapprochements au vu des informations financières fournies par le projet de loi de règlement et les documents qui l'accompagnent. Ces rapprochements ont pour objet l'analyse des prévisions de recettes et de dépenses, leur exécution, leurs écarts et leur évolution.

Les rapprochements concernent également les crédits mis en place, leur répartition par nature et par destination, d'une part, et ceux ouverts par la loi de finances, d'autre part.

E. Les résultats à dégager

Le résultat de l'exécution de la loi de finances est excédentaire, déficitaire ou nul. Le résultat déficitaire de l'exécution du budget résulte des dépenses supérieures aux recettes. Inversement, le résultat excédentaire de l'exécution du budget résulte de recettes supérieures aux dépenses. La Cour donne toujours une opinion sur le résultat obtenu et tente d'en expliquer le sens et les causes. En particulier, lorsque le résultat est excédentaire, la Cour s'assure que cet excédent ne laisse pas subsister des charges non couvertes et définitivement reportées. En réalité, dans le rapport sur l'exécution des lois de finances, la Cour présente les trois principaux résultats suivants : le résultat de l'exécution de la loi de finances de l'année, le résultat patrimonial et les découverts du Trésor et réserves.

Concernant le résultat de l'exécution de la loi de finances, il comprend celui du budget général, celui des comptes spéciaux du Trésor et celui des opérations de trésorerie. Ce résultat au compte 98 est soit déficitaire, soit excédentaire. Exemples : en 2015, il était excédentaire de 223.244.065.605 F ; en 2016, déficitaire de 64.980.439.603 F ; en 2017, déficitaire de 168.766.644.264 F.

Quant au résultat patrimonial, il présente les charges et les produits de l'exercice, à partir de la différence entre les produits encaissés dans l'année et les charges ordonnancées et visées dans l'année. Ce résultat fait apparaître l'enrichissement ou l'appauvrissement de l'État au titre de l'année considérée. Ce résultat représente les ressources que l'État a dégagées de son propre fonctionnement et qu'il a employées pour assurer tout ou partie de ses investissements (actif).

Enfin, *les découverts du Trésor et réserves* retracent le résultat au sens de la loi de règlement, ils prennent en compte les opérations du budget général, le solde des Comptes Spéciaux du Trésor clôturés ou se soldant systématiquement en fin d'année, les pertes et profits sur emprunts et engagements, ainsi que les remises de dettes. Les découverts du Trésor et réserves sont obtenus par correction du résultat budgétaire dégagé au compte 98 « résultat d'exécution de la loi de finances ». Ils sont inscrits par une écriture en partie simple au compte 01 « résultats des budgets non réglés », puis transporté, après le vote de la loi de règlement au compte 02 « découverts du Trésor et réserves ».

F. Les observations à formuler

La Cour, à l'issue de son contrôle, fait des observations sur plusieurs aspects portant sur la régularité et la sincérité des opérations financières et de leur enregistrement. Elle relève les violations de la loi et les pratiques non recommandables. Elle indique les règles et principes budgétaires et comptables qui ont subi des entorses. Comme dit plus haut, elle procède à un contrôle de conformité de la gestion budgétaire.

G. Les recommandations

Les recommandations de la Cour résultent des constats et observations relatifs aux irrégularités, aux écarts anormaux et aux contre-performances relevés dans l'exécution du budget. Ils sont des indications proposées aux autorités et institutions concernées pour le redressement desdits dysfonctionnements. Elles sont destinées à réorienter et assainir la gestion des finances publiques. Leur mise en œuvre, par les administrations concernées, améliore la gouvernance financière. Les recommandations de la Cour doivent être gardées en mémoire par le Parlement en vue d'en vérifier l'application lorsque seront examinés les projets de budget des années suivantes.

Conclusion

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les sénateurs,

Pour conclure, disons que la Constitution de 2016 et les lois organiques de 2014 portant loi de finances et code de transparence ont conféré à la Cour des comptes un rôle d'assistance au Gouvernement et au Parlement dans l'exécution de la loi de finances. Sur ce fondement, le Parlement dispose, en la Cour, d'un bras technique pour un contrôle avisé et efficace de l'exécution du budget de l'État.

La Cour des comptes est votre partenaire principal en matière de contrôle de l'exécution du budget de l'État. La Cour des comptes et le Sénat sont appelés à collaborer étroitement.

Dans ce cadre, je voudrais, d'ores et déjà annoncer, que la Cour envisage dans son programme d'activités de l'année judiciaire 2019-2020, une session de formation des membres de la Commission du Sénat en charge des questions économiques et financières, comme nous le faisons déjà avec l'Assemblée nationale à chaque législature.

Je vous remercie de votre aimable attention.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	1
DÉLIBÉRÉ.....	2
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE I : JUGEMENT DES COMPTES DES COMPTABLES PUBLICS	6
1. Irrégularités relatives aux documents généraux	6
1.1. En ce qui concerne les comptes de l'État	7
1.2. En ce qui concerne les comptes des Collectivités Territoriales	7
1.3. En ce qui concerne les comptes des Établissements Publics Nationaux	7
2. Irrégularités relatives aux pièces justificatives de dépenses	8
2.1. Défaut de production de pièces justificatives	8
2.1.1. Défaut de production de marchés	8
2.1.2. Non-production de factures	9
2.1.3. Non-production des actes de justice énumérés sur la facture	10
2.1.4. Défaut de production du contrat de prestation de services	10
2.1.5. Défauts de pièces justificatives à l'appui de certains mandats et de précision du mode de règlement	11
2.1.6. Absence d'ordres de mission	11
2.1.7. Non-production de la délibération du Bureau du Conseil ou du Conseil municipal approuvée par l'autorité de tutelle	11
2.2. Non-concordance entre les pièces justificatives	12
2.2.1. Non-concordance entre les quantités indiquées sur les bons de livraison et celles figurant sur les factures	12
2.2.2. Non-concordance entre les montants des ordres de paiement et les montants des factures.....	12
3. Irrégularités liées aux comptes et aux opérations	12
3.1. Écarts entre certains agrégats.....	12
3.2. Écart entre le résultat de la ligne de compte des opérations en deniers et le solde des comptes de disponibilités	13
3.3. Non reprise de la balance de sortie de la gestion précédente en balance d'entrée de la gestion sous revue	13
3.4. Défaut de régularisation des comptes d'imputation provisoire	13
3.5. Solde créditeur des comptes de disponibilités	13
3.6. Solde non nul en fin de gestion du compte 575 « Régie d'avances ».....	14
3.7. Dépenses engagées sans autorisation budgétaire et prises en charge par le comptable	14
3.8. Signatures non conformes à celle de l'ordonnateur	14
3.9. Absence de preuves des diligences effectuées pour le recouvrement des restes à recouvrer.....	15
4. Irrégularités relevant de dysfonctionnements dans certains organismes publics	15
4.1. Dépendance de certains EPIC des subventions de l'État	15
4.2. Nomination de certains Directeurs d'EPN par décision d'attente.....	16

CHAPITRE II : CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET	17
1. Contrôle de l'exécution de la loi de finances pour la gestion 2019	17
1.1. Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour la gestion 2019	17
1.1.1. Présentation des opérations du budget de l'État	17
1.1.2. Présentation des résultats de l'exécution du budget de l'État.....	18
1.1.2.1. Résultat de l'exécution de la loi de finances	18
1.1.2.2. Résultat patrimonial.....	18
1.1.2.3. Découverts du Trésor et réserves	18
1.2. Observations, réponses et recommandations relatives au contrôle de l'exécution du budget 2019	19
1.3. Déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables publics et les comptes généraux de l'État au titre de l'année 2019	26
2. Examen des suites données aux recommandations des années antérieures	26
2.1. Rappel des principales observations ayant donné lieu à recommandations.....	26
2.2. Appréciation de la mise en œuvre des recommandations	26
2.2.1. Recommandation partiellement suivie d'effet : la sous-estimation des prévisions de recettes au titre des « Prêts rétrocédés » Compte 297	26
2.2.2. Recommandations non suivies d'effet	27
2.2.2.1. Recommandation relative à l'apurement du compte 470 « Avances de trésorerie »	27
2.2.2.2. Recommandation relative à l'apurement du compte 40 « Restes à payer »	28
CHAPITRE III : AUTRES ACTIVITÉS	29
1. Évaluation de la mise en œuvre du Programme d'Amélioration de la Gouvernance pour la Délivrance des Services de base aux citoyens (PAGDS)	29
2. Séminaire portant sur le thème « L' élu local et la bonne gestion des finances publiques »	30
2.1. Contexte et justification du séminaire	30
2.2. Travaux du séminaire	31
2.2.1. Organisation et déroulement des travaux	31
2.2.2. Résultats des travaux	31
2.2.2.1. Rappel des irrégularités relevées à l'occasion du contrôle de la Cour	31
2.2.2.2. Facteurs limitant le contrôle de la Cour des comptes.....	32
2.2.2.3. Responsabilités encourues par les élus locaux	33
2.3. Recommandations	34
CONCLUSION	35
ANNEXES	36

