

PROJET DE LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Exposé des motifs

Par la Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois de finances, le Conseil des Ministres de l'UEMOA a voulu imprimer un saut qualitatif dans la gestion des finances publiques en consacrant, entre autres, le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats.

En effet, si la Directive n° 05/1997/CM/UEMOA portant sur le même objet, qu'elle abroge, était principalement orientée vers l'harmonisation des législations et des procédures budgétaires nécessaires à l'exercice de la surveillance multilatérale des politiques économiques au sein de l'Union, la nouvelle Directive marque la volonté de renforcer cette harmonisation et de hisser le Cadre de gestion des Finances publiques des Etats membres de l'Union au niveau des meilleurs standards internationaux.

Chaque Etat membre est invité à appliquer progressivement les dispositions de cette nouvelle directive, au plus tard le 1^{er} janvier 2012 et intégralement le 1^{er} janvier 2017.

Ainsi, la présente loi organique vise à transposer dans notre droit interne la directive précitée et abroge, par conséquent, la loi organique n°2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n° 2007-29 du 10 décembre 2007.

Hormis les articles relatifs aux modalités de mise en œuvre de la comptabilité publique et au régime de responsabilité des agents publics, qui ne relèvent pas, conformément à la Constitution, du domaine de la présente loi organique, le présent projet de texte reprend l'essentiel des dispositions de ladite Directive qui apportent des innovations de taille dans certains domaines notamment :

- la présentation du budget en programmes;
- la déconcentration du pouvoir d'ordonnateur principal des dépenses, jusque là dévolu au Ministre chargé des Finances;
- l'introduction du principe de sincérité des prévisions budgétaires ;
- l'élaboration d'un document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle ;
- le classement des tirages et remboursements des emprunts à moyen et long termes en opérations de trésorerie ;
- le renforcement de l'information du Parlement et de son contrôle de l'exécution des lois de finances ;
- la mise en cohérence des soldes de la loi de finances avec les critères retenus dans le Pacte de Convergence ;
- l'extension des missions de la Cour des Comptes dans le contrôle et le suivi de l'exécution du budget.

La philosophie qui sous-tend ces innovations tourne autour des grandes orientations suivantes :

- l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique à travers l'élaboration d'un budget programme et la mesure de la performance de l'action publique ;
- le budget programme, dans le contexte de la présente loi organique, vise à mettre en avant, non seulement les moyens liés à l'activité des pouvoirs publics, mais également à justifier la répartition des allocations par rapport à la réalisation d'objectifs prédéfinis;
- le renforcement de la discipline budgétaire en vue d'assurer la viabilité de la politique budgétaire dans le moyen et long terme. Les réformes introduites à ce titre portent essentiellement sur la prise en compte des impacts financiers des décisions publiques annuelles sur les exercices suivants, sans remettre en cause le principe d'annualité de la loi de finances. L'introduction de cette approche pluriannuelle est matérialisée par les Documents de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuel (DPBEP) et de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) ;

- l'introduction du principe de sincérité qui traduit une exigence de réalisme affirmé dans l'évaluation des ressources et des charges financières de l'Etat ;
- l'amélioration de la transparence à travers le renforcement du contrôle effectué par le Parlement et la Cour des Comptes. En effet, la présente loi organique apporte plusieurs aménagements en vue d'améliorer l'information des parlementaires et leur implication dans la formulation et le suivi de l'exécution de la loi de finances. A ce titre, on peut noter entre autres la tenue obligatoire du débat d'orientation budgétaire annuelle au plus tard à la fin du premier semestre et la transmission de situations d'exécution budgétaire périodiques à la Commission des Finances.
- l'élargissement du rôle de la Cour des comptes, notamment dans son rôle d'appui au Parlement. Ainsi, elle est désormais habilitée à contrôler les résultats des programmes et à en évaluer l'efficacité, l'économie et l'efficience. Elle émet également un avis sur le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion mis en place par le responsable de programme ;
- l'instauration de nouvelles règles de gestion adaptées à la méthode de gestion budgétaire axée sur les résultats et favorables à la soutenabilité de la politique budgétaire. Ces règles concernent, entre autres, le pouvoir de régulation du ministre chargé des finances, la responsabilisation du gestionnaire de programme, la fongibilité des crédits, les autorisations d'engagement, les plafonds d'autorisation d'emplois ;
- la maîtrise du patrimoine et des engagements de l'Etat et de ses démembrements.

Enfin, s'agissant des conditions d'entrée en vigueur et d'application de la présente loi organique, le souci d'aborder la préparation de la loi de finances 2017 dans les meilleures conditions possibles est bien pris en compte par l'application test, en grandeur nature, des principes de la nouvelle loi organique, lors de la préparation du projet de loi de finances de l'année 2016. Cela présente l'intérêt de mettre tous les acteurs en situation, de cerner les difficultés éventuelles et d'apporter les ajustements nécessaires avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi organique.

L'abrogation de la loi organique n°2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances modifiée, est prévue au 1^{er} janvier 2016, et l'entrée en vigueur de la nouvelle loi organique est fixée à la même date, afin que le projet de loi de finances pour l'année 2017 puisse être préparé et voté en 2016 sous le régime de la nouvelle loi organique. Toutefois, dans la mesure où la loi de finances 2016 est votée sous le régime de la loi organique n°2001-09 du 15 octobre 2001, il est retenu que cette dernière s'applique pour l'exécution de ladite loi de finances et celle des lois de finances antérieures.

RÉPUBLIQUE DU SENEGAL

—
ASSEMBLÉE NATIONALE

—
XI^{ME} LEGISLATURE

SESSION ORDINAIRE UNIQUE 2010-2011

R A P P O R T

FAIT AU NOM DE

**LA COMMISSION DE L'ECONOMIE GENERALE,
DES FINANCES, DU PLAN ET DE LA
COOPERATION ECONOMIQUE**

SUR

**LE PROJET DE LOI ORGANIQUE N° 09/2011
RELATIF AUX LOIS DE FINANCES**

PAR

M. SEYDOU DIOUF

RAPPORTEUR GENERAL

Monsieur le Président,
Monsieur le Ministre d'Etat,
Madame, Monsieur les Ministres,
Chers Collègues,

La Commission de l'Economie générale, des Finances, du Plan et de la Coopération économique s'est réunie le mercredi 18 mai 2011, sous la présidence de Monsieur Aly LO, Président de ladite Commission à l'effet d'examiner le projet de loi organique n° 09/2011 relatif aux lois de finances.

Le Gouvernement était représenté par Monsieur Abdoulaye DIOP, Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances et Monsieur Abdoulaye DIOP, Ministre délégué chargé du Budget, entourés de leurs principaux collaborateurs.

Ouvrant la séance, Monsieur le Président de la Commission a souhaité la bienvenue à Monsieur le Ministre d'Etat et à la délégation qui l'a accompagné. Il lui a ensuite renouvelé ses encouragements pour tous les efforts consentis au sein de son Département.

Invité à prendre la parole, Monsieur le Ministre d'Etat a présenté les motifs du projet de loi organique en structurant son propos autour de l'objet, des innovations de taille et des modalités d'entrée en vigueur du texte.

Par la Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois de finances, le Conseil des Ministres de l'UEMOA a voulu imprimer un saut qualitatif dans la gestion des finances publiques en consacrant, entre autres, le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats.

En effet, si la Directive n° 05/97/CM/UEMOA, portant sur le même objet, était principalement orientée vers l'harmonisation des législations et des procédures budgétaires nécessaires à l'exercice de la surveillance multilatérale des politiques économiques au sein de l'Union, la nouvelle Directive marque la volonté de renforcer cette

harmonisation et de hisser le cadre de gestion des Finances publiques des Etats membres de l'Union à la hauteur des meilleurs standards internationaux.

Dès lors, chaque Etat membre est invité à appliquer progressivement les dispositions de cette nouvelle directive, à partir du 1er janvier 2012 et intégralement au plus tard le 1er janvier 2017.

Ainsi, la présente loi organique vise à transposer dans notre droit interne la directive précitée et abroge, par conséquent, la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n° 2007-29 du 10 décembre 2007.

Hormis les articles relatifs aux modalités de mise en œuvre de la comptabilité publique et au régime de responsabilité des agents publics, qui ne relèvent pas, conformément à la Constitution, du domaine de la présente loi organique, le projet de texte reprend l'essentiel des innovations majeures introduites dans certains domaines par les dispositions de la nouvelle Directive.

En l'occurrence, il s'agit notamment de la présentation du budget en programmes, de la déconcentration du pouvoir d'ordonnateur principal des dépenses jusque-là dévolu au Ministre chargé des Finances, de l'introduction du principe de sincérité des prévisions budgétaires et de l'élaboration d'un document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle. De plus, les réformes initiées portent sur le classement des tirages et remboursements des emprunts à moyen et long termes en opérations de trésorerie, la mise en cohérence des soldes de la loi de finances avec les critères retenus dans le Pacte de Convergence, le renforcement de l'information du Parlement et de son contrôle sur l'exécution des lois de finances et l'extension des missions de la Cour des Comptes dans le contrôle et le suivi de l'exécution du budget.

Principalement, le dispositif repose sur la volonté d'asseoir de nouvelles règles adaptées à la méthode de gestion budgétaire axée sur les résultats.

Ces règles s'appliquent essentiellement au pouvoir de régulation du Ministre chargé des Finances, à la responsabilité du gestionnaire de programme, à la fongibilité des crédits, aux autorisations d'engagement, aux plafonds d'autorisation d'emplois et à la maîtrise du patrimoine et des engagements de l'Etat et de ses démembrements.

L'abrogation de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances modifiée, est prévue au 1^{er} janvier 2016, et l'entrée en vigueur de la nouvelle loi organique est fixée à la même date, afin que le projet de loi de finances pour l'année 2017 puisse être préparé et voté en 2016 sous le régime de la nouvelle loi. Toutefois, dans la mesure où la loi de finances 2016 est votée sous le régime de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001, il est retenu que cette dernière s'applique pour l'exécution de ladite loi de finances et celle des lois de finances antérieures.

Prenant la parole à la suite de Monsieur le Ministre d'Etat, vos Commissaires ont commencé par lui adresser des félicitations en témoignage des performances réalisées à la tête du département de l'Economie et des Finances.

Par suite, les interventions sont orientées vers l'appréciation de la réforme, l'analyse des dispositions innovantes et les propositions d'amélioration du projet de loi organique.

I- L'appréciation de la réforme

A l'entame de leurs propos, vos Commissaires ont fortement exalté la promptitude du Gouvernement à matérialiser le respect de ses engagements vis-à-vis de l'UEMOA. Ils ont encouragé les efforts entrepris par le Ministère de l'Economie et des Finances pour la transposition diligente des directives de 2009. C'est pourquoi, ils n'ont pas manqué de signaler le rôle précurseur assumé par l'Etat du Sénégal dans le processus de modernisation de la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

Dans le même sillage, ils se sont réjouis des innovations majeures prévues dans le cadre de l'harmonisation du système des finances publiques, notamment les règles d'efficacité de la dépense publique rappelées dans le présent projet de loi organique.

Ainsi, il a été mis en évidence la pertinence du système des budgets programmes. En rapport avec ce dispositif, le Parlement va pouvoir mieux saisir la présentation, le contenu et les résultats du budget. Ce qui devra sans doute se traduire par une plus grande efficacité dans le déploiement des mécanismes du contrôle parlementaire en matière d'allocation des ressources et de contrôle des politiques publiques.

Sur le fond, vos Commissaires ont salué la fidélité du projet de loi à l'esprit et, sur bien des dispositions, à la lettre de la Directive.

Enfin, ils se sont interrogés sur la nature de la structure porteuse de la réforme tout en suggérant que sa mise en œuvre soit corrélée au nouveau schéma directeur de l'administration publique en cours de finalisation par la délégation à la réforme de l'Etat et à l'assistance technique (DREAT).

II- L'analyse des dispositions innovantes

A l'effet de mieux cerner le projet de loi, vos Commissaires ont souhaité des clarifications en rapport avec les notions de transposition, de dépenses en atténuation de recettes et de dépôt sur les comptes des correspondants. De même, ils ont interpellé Monsieur le Ministre d'Etat sur la différence entre les recettes et les dépenses budgétaires de l'Etat et les ressources et les charges de trésorerie successivement relevées dans les articles 8 et suivants et dans l'article 27.

A l'analyse, vos Commissaires ont estimé que la règle de la pluriannualité constitue fondamentalement un repère essentiel pour faire un suivi régulier des programmes inscrits à l'agenda du Gouvernement. Pour cette raison, ils ont plaidé l'extension du budget

programme à l'Assemblée nationale dans le sens d'impulser une amélioration de la qualité du travail parlementaire.

Tout comme, ils ont mis le focus, d'une part, sur la prise en compte des problèmes de dépassements et de ponctions budgétaires précédemment connus et, d'autre part, sur le caractère limitatif des autorisations d'engagement, des crédits de paiement et des plafonds d'autorisation d'emplois.

S'agissant plus précisément de l'approche pluriannuelle, vos commissaires se sont appesantis sur la nécessité de conférer une force contraignante aux tranches annuelles des autorisations d'engagement pour éviter que celles-ci n'aient qu'une valeur indicative, compromettant ainsi l'atteinte des objectifs fixés dans les programmes.

En outre, vos Commissaires ont mis en exergue le fait que le projet de loi n'a pas conditionné l'adoption de la loi de finances initiale de l'année N+1 à l'examen de la loi de règlement de l'année N-1. En vérité, ils ont considéré qu'une telle option ne se justifie pas au regard des retards constatés dans la reddition des comptes dans les différents Etats membres de l'UEMOA.

Il se déduit également de leurs interventions la question des sanctions éventuelles en cas de retard ou d'absence de dépôt de la loi de règlement.

Il convient aussi de mentionner les réflexions émises par vos Commissaires sur la possible assimilation des comptes spéciaux du Trésor à des programmes. S'agissant toujours des comptes spéciaux du Trésor, il a également été évoqué l'hypothèse de solde négatif, particulièrement pour le fonds national de retraite et les comptes de commerce.

Sur la question des critères de convergence, vos Commissaires ont souhaité être renseigné davantage sur l'état du solde budgétaire de base du Sénégal qui, en principe, devrait être égal à zéro.

En même temps, ils ont largement partagé la réglementation des décrets d'avance pris en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national. En exigeant qu'ils soient pris en Conseil des Ministres, l'article 23 du projet de loi fait prévaloir en l'occurrence le principe de collégialité.

Toutefois, au cas où les décrets d'avance étaient pris dans une période qui rendrait impossible leur ratification par une loi de finances rectificative, vos Commissaires se sont préoccupés de savoir si la régularisation des décrets d'avance se ferait à travers la loi de règlement de l'année considérée ou la loi de finances initiale de l'année suivante.

Particulièrement, ils ont abordé la question processus de mise en œuvre de la réforme qui pourrait s'opérer progressivement en raison des bouleversements induits par l'approche programme, la comptabilité, des droits constatés et la déconcentration de l'ordonnancement entre autres.

En revanche, ils sont d'avis que certaines dispositions pourraient être d'application immédiate comme la transmission au Parlement des rapports d'exécution trimestriel du budget ainsi que, dès leur signature, les décrets d'avance et les actes relatifs au mouvement de crédits.

D'autre part, vos Commissaires se sont appesantis sur le nécessaire recadrage des missions du Parlement, notamment celles dévolues à la Commission des Finances chargée de recevoir trimestriellement les rapports d'exécution du budget. Pour lui assurer l'efficacité conséquente, il est préconisé une meilleure valorisation de l'appui des partenaires au développement pour pérenniser l'assistanat parlementaire jusque-là limité à la session budgétaire.

III- Les propositions d'amélioration du projet de loi

Face au risque de devoir procéder à la régularisation des décrets d'avance en dehors de l'exercice budgétaire concerné, il est

recommandé de remplacer les dispositions « dès l'ouverture de la plus prochaine session du parlement » de l'article 23 par celles « dans la plus prochaine loi de finance relative à l'exercice concerné » de l'article 26.

S'agissant de l'examen de la loi de règlement, il a été préconisé de circonscrire l'intervention du Parlement dans des délais pour éviter l'accumulation de retards dans le vote des lois de règlement.

Vos Commissaires ont interpellé Monsieur le Ministre d'Etat sur la différence rédactionnelle notée entre l'article 5 du projet de loi et l'article 4 de la LOLF de 2001. En l'espèce, la loi de finances et les lois de finances rectificatives ne sont pas énumérées de manière linéaire dans la nouvelle Directive à l'image de sa devancière. C'est, également, dans ce registre que s'inscrit le souhait de clarification des dispositions du dernier alinéa de l'article 4 du projet de loi organique.

Au surplus, ils ont attiré l'attention de Monsieur le Ministre d'Etat sur l'exigence de conformité entre l'article 57 et les dispositions constitutionnelles relatives à l'instauration du Sénat et au régime de la session parlementaire unique.

En dernier lieu, vos Commissaires ont agité des questions spécifiques se rapportant aux indemnités de retraite parlementaire, à la Banque verte, à la dette due aux opérateurs agricoles au titre de la campagne de 2011 et à la mise en place, à temps, des fonds de dotation et du Fonds d'Equipement des Collectivités locales.

En réponse à vos Commissaires, Monsieur le Ministre d'Etat les a remerciés pour leurs marques de considération et leurs témoignages de satisfaction. Il s'est réjoui ensuite de la qualité de leurs interventions, avant d'apporter des réponses aux différentes préoccupations.

Monsieur le Ministre d'Etat a précisé que les changements dans les programmes sont envisageables en cas de non respect des dotations annuelles. Dans ce cas, ces derniers s'opèrent sur la base d'une

réévaluation du programme et d'une redéfinition des objectifs initialement fixés.

Relativement à l'approche contraignante des tranches annuelles, il a souligné que les objectifs sont susceptibles d'être revus à la suite d'une réévaluation.

Pour les comptes de commerce, Monsieur le Ministre d'Etat fait remarquer que leur caractère évaluatif autorise le solde négatif. En effet, les administrations publiques bénéficiaires n'ont pas, en général, vocation à effectuer des opérations marchandes à but lucratif.

A propos des dépenses en atténuation de recettes, il a précisé fait noter qu'il s'agit généralement de remboursements de recettes indûment encaissées.

Revenant sur les comptes des correspondants prévus à l'article 27 du texte, il rappelle qu'ils concernent les démembrements de l'Etat dotés de comptes dans la caisse unique de l'Etat. En fait, ces crédits ne constituent pas des ressources budgétaires et n'entrent pas dans le budget de l'Etat.

S'agissant des ponctions, il est affirmé leur incompatibilité au contexte de budgets programmes. En réalité, ces ponctions ne sont pas faites de façon délibérée mais interviennent en situation de difficultés économiques et financières indépendantes de la volonté du Gouvernement.

Relativement à la nouvelle classification des ressources budgétaires, l'option de soustraire les prêts et avances de même que les produits des emprunts à moyen et long termes des recettes de l'Etat procède de ce que ces ressources ne sont pas tirées de l'économie réelle. En conséquence, la distinction opérée dans la classification permet de noter l'effort de l'Etat en matière de recouvrement de recettes.

S'agissant des décrets d'avance pris en Conseil des Ministres, Monsieur le Ministre d'Etat y voit une volonté de promouvoir la

collégialité. Ce faisant, le Ministre de l'Economie et des Finances et les autres ministres ordonnateurs de budgets seront impliqués dans l'élaboration de ces décrets.

Après avoir récusé l'idée de vide juridique qui serait à l'origine des errements relatifs aux dépenses extrabudgétaires connues dans le passé, il a affirmé que les faits étaient plutôt imputables à une violation de la réglementation budgétaire par les administrateurs et les personnes cocontractantes.

Monsieur le Ministre d'Etat a tenu à clarifier un certain nombre de dispositions, notamment celle relative à l'alinéa premier de l'article 4 du projet de loi organique par laquelle est consacrée l'interdiction d'encaisser une recette ou de payer une dépense non prévue par la loi de finances. Il a aussi expliqué que l'alinéa 2 de l'article 4 prévoit la régularisation des décrets pris pour autoriser la liquidation ou l'encaissement de recettes non prévues par une loi de finances initiale. Quand à l'alinéa 3 de ce même article, il permet au Ministre des Finances, dans un contexte de déconcentration de l'ordonnancement, d'assurer la fonction de surveillance de l'équilibre budgétaire.

En sus, Monsieur le Ministre d'Etat a rassuré vos Commissaires de son engagement à respecter le délai de régularisation des mouvements de crédits fixé à la plus prochaine loi de finances relative à l'exercice concerné. Les projets de ratification des décrets d'avances seront présentés à l'occasion soit de l'examen de la loi de finances rectificative soit de la loi de règlement de l'exercice concerné.

Au chapitre des propositions d'amélioration du projet de loi organique, il y a lieu de noter, de l'avis de Monsieur le Ministre d'Etat, que la formulation de l'article 5 du projet signifie qu'une loi de finances rectificative n'a pas exclusivement pour vocation d'ouvrir des crédits et d'inscrire des ressources supplémentaires.

D'autre part, Monsieur le Ministre d'Etat a attiré l'attention de vos Commissaires sur l'identité de nature entre la loi de finances de

l'année et la loi de finances rectificative. Il en va autrement de la loi de règlement qui retrace les résultats de l'exécution du budget. En effet, par elle, des dépassements d'une ligne pourraient être comblés par les ressources restantes d'une autre ligne. C'est sous cet angle que la loi de règlement est, du reste, classée parmi les lois de finances.

Convaincu de la pertinence des interpellations de vos Commissaires, Monsieur le Ministre d'Etat a pris acte de certaines propositions d'amélioration du texte. Il entend ainsi proposer un amendement en séance plénière pour conformer les dispositions de l'article 57 à l'état actuel des règles constitutionnelles. Un autre amendement va également intervenir dans le sens de corriger le renvoi fait à l'article 68. Tout comme, le Gouvernement est disposé à revoir, si nécessaire, la rédaction de l'article 23 du projet de loi organique.

Au sujet, du délai de vote de la loi de règlement, il a fait montre de bonne disposition pour le dépôt du projet de loi au plus tard au jour de l'ouverture de la session budgétaire. Toutefois, il ne revient pas au Gouvernement, en la matière, d'enfermer le Parlement dans des délais d'examen et de vote.

Relativement à l'application de certaines dispositions du projet de loi, Monsieur le Ministre d'Etat a informé vos Commissaires de la transmission au Parlement des situations d'exécution budgétaire. En plus, il compte désormais en faire autant pour les actes modifiant les lois de finances.

Mieux, il a envisagé de faire un amendement au projet de loi organique en vue de rendre obligatoire la transmission de tels actes.

Spécifiquement, il s'est voulu rassurant pour les interpellations relatives à la retraite parlementaire. Il a annoncé son intention de recourir, au besoin, à un décret d'avance pour la régularisation de la situation.

En rapport avec l'évocation de la banque verte, il a estimé qu'il devrait être possible, en considération des souhaits émis par

Monsieur le Président de la République, de mobiliser une dotation de six milliards de francs lors des prochains arbitrages budgétaires.

Enfin, Monsieur le Ministre d'Etat a justifié les problèmes liés au paiement des dettes dues aux opérateurs par les contraintes budgétaires. Il n'a pas, non plus, manqué d'en appeler à une meilleure redéfinition des priorités des ministères sectoriels en relation avec les moyens disponibles

Pour sa part, Monsieur le Ministre du Budget a donné des compléments d'informations sur certains aspects soulevés par vos Commissaires.

Sur le traitement des produits d'emprunt, il a fait prévaloir sa conformité au manuel de statistiques des finances publiques du FMI présenté comme le document de base en la matière.

Il a apporté des précisions sur le solde budgétaire défini par les règles de l'UEMOA comme un critère d'appréciation de la capacité de mobilisation de ressources. Cependant, il a reconnu que, au cours des trois dernières années, le Sénégal a eu du mal à respecter ce critère du fait de la crise financière.

En outre, Monsieur le Ministre du Budget a également évoqué l'hypothèse d'une application du budget programme aux Comptes spéciaux du Trésor.

A l'évidence, il a considéré que le Programme triennal d'Investissement public (PTIP) pourrait ne plus être utilisé dans le contexte de budget globalement pluriannuel en fonctionnement et en investissement. Quand aux cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), ils seraient toujours pertinents pour accompagner le projet de budget, d'une part, en incorporant les notions de programmes, et d'autre part, en précisant davantage les objectifs et les indicateurs conformément à la démarche sous-jacente au présent projet de loi.

Pour terminer, Monsieur le Ministre du Budget est revenu sur l'application des normes d'origine communautaire, en précisant la

distinction entre le Règlement directement applicable et avec effet immédiat, et la Directive sujette aux exigences de la transposition.

Satisfaits des réponses apportées par Monsieur le Ministre d'Etat et Monsieur le Ministre du Budget, vos Commissaires ont adopté, à l'unanimité, le projet de loi organique n°09/2011 relatif aux lois de finances et vous demandent d'en faire autant, s'il ne soulève de votre part, aucune objection majeure.



REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi

XI^{ÈME} LÉGISLATURE

N° 14/2011

LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

= - = - = - = - = - = - =

L'Assemblée nationale, après en avoir délibéré, a adopté,
en sa séance du mercredi 25 mai 2011, et à la majorité
absolue des membres la composant, la loi organique
provisoire dont la teneur suit :

TITRE PREMIER : DES DISPOSITIONS GENERALES

Article premier

La présente Loi organique fixe les règles relatives au contenu, à la présentation, à l'élaboration, à l'adoption, à l'exécution et au contrôle des lois de finances.

Elle détermine les conditions dans lesquelles est arrêtée la politique budgétaire à moyen terme pour les finances publiques de l'Etat et des autres organismes publics.

Elle énonce les principes relatifs à l'exécution des budgets publics et à la comptabilité publique et aux responsabilités des agents publics intervenant dans la gestion des finances publiques.

Article 2

Les modalités d'application des dispositions de la présente Loi organique sont développées dans les textes subséquents, notamment les décrets portant règlement général sur la comptabilité publique, nomenclature budgétaire de l'Etat, plan comptable de l'Etat et tableau des opérations financières de l'Etat.

TITRE II : DU DOMAINE ET DE LA CLASSIFICATION DES LOIS DE FINANCES

Article 3

Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte, compte tenu de la situation et des objectifs macro-économiques de l'Etat et des obligations du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité des Etats membres de l'UEMOA.

Les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature, qu'elles soient perçues par l'Etat ou affectées à d'autres organismes publics, sont du domaine de la Loi.

Article 4

Aucune recette ne peut être liquidée ou encaissée, aucune dépense publique ne peut être engagée ou payée si elle n'a été au préalable autorisée par une loi de finances.

Toutefois, conformément à l'article 5 alinéas 3 et 4, des recettes non prévues par une loi de finances initiale peuvent être liquidées ou encaissées à condition d'être autorisées par un décret pris en conseil des ministres et régularisées dans la plus prochaine loi de finances.

Lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles ou des pertes de ressources, aucun projet de loi ne peut être voté, aucun acte réglementaire ou conventionnel ne peut être signé tant que ces charges ou pertes de ressources n'ont pas été prévues, évaluées et soumises à l'avis conforme du ministre chargé des finances.

Article 5

Ont le caractère de lois de finances :

- la loi de finances de l'année ;
- les lois de finances rectificatives ;
- la loi de règlement.

La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

Les lois de finances rectificatives modifient, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année.

La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et rend compte de l'exécution du budget ainsi que de l'utilisation des crédits.

TITRE III : DU CONTENU DES LOIS DE FINANCES

Chapitre premier : des ressources et des charges de l'Etat

Article 6

Les ressources et les charges de l'Etat sont constituées de recettes et de dépenses budgétaires ainsi que de ressources et de charges de trésorerie.

Article 7

La loi de finances de l'année contient le budget de l'Etat pour l'année civile. Le budget décrit les recettes et les dépenses budgétaires autorisées par la loi de finances.

Section première : des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat

Article 8

Les recettes budgétaires de l'Etat comprennent :

- les impôts, les taxes ainsi que le produit des amendes ;
- les rémunérations des services rendus et redevances ;
- les fonds de concours, dons et legs ;
- les revenus des domaines, des participations financières et la part de l'Etat dans les bénéfices des entreprises publiques ;
- les produits divers.

Article 9

L'autorisation de percevoir les impôts est annuelle. Le rendement des impôts dont le produit est affecté à l'Etat est évalué par les lois de finances.

Les taxes parafiscales perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs, sont établies par décret pris sur rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

La perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement est autorisée chaque année par une loi de finances.

Article 10

La rémunération des services rendus par l'Etat ne peut être établie et perçue que si elle est instituée par décret pris sur rapport conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

Le produit des amendes, des rémunérations pour services rendus, les revenus du domaine et des participations financières, la part de l'Etat dans les bénéfices des entreprises publiques et le montant des produits divers sont prévus et évalués par la loi de finances de l'année.

Article 11

Les dépenses budgétaires de l'Etat comprennent :

- les dépenses ordinaires ;
- les dépenses en capital.

Les dépenses ordinaires sont constituées :

- des dépenses de personnel ;
- des charges financières de la dette ;
- des dépenses d'acquisitions de biens et services ;
- des dépenses de transfert courant ;
- des dépenses en atténuation de recettes.

Les dépenses en capital comprennent :

- les dépenses d'investissements exécutés par l'Etat ;
- les dépenses de transferts en capital.

Article 12

Les lois de finances répartissent les crédits budgétaires qu'elles ouvrent entre les différents ministères et institutions constitutionnelles.

A l'intérieur des ministères, ces crédits sont décomposés en programmes, sous réserve des dispositions de l'article 14 de la présente Loi organique.

Les crédits budgétaires alloués aux Institutions sont regroupés en dotations, lorsqu'ils sont directement destinés à l'exercice de leurs missions constitutionnelles. Toutefois, ils sont répartis en programme, lorsqu'ils concourent à la réalisation d'une politique publique.

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme.

A ces programmes sont associés des objectifs précis, arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus.

Ces résultats, mesurés notamment par des indicateurs de performance, font l'objet d'évaluations régulières et donnent lieu à un rapport de performance élaboré en fin d'exercice par les ministères et institutions constitutionnelles concernés.

Un programme peut regrouper, tout ou partie des crédits d'une direction, d'un service, d'un ensemble de directions ou de services d'un même ministère.

Les crédits de chaque programme sont décomposés selon leur nature en crédits de :

- personnel ;
- biens et services ;
- investissement ;
- transferts.

Les crédits de personnel sont assortis, par ministère, de plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par l'Etat.

Les crédits sont spécialisés par programme.

Article 13

Les responsables de programme sont nommés par ou sur proposition du ministre sectoriel dont ils relèvent. L'acte de nomination précise, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les compétences d'ordonnateur leur sont déléguées, ainsi que les modalités de gestion du programme, en application de l'article 15 de la présente loi organique

Sur la base des objectifs généraux fixés par le ministre sectoriel, le responsable de programme détermine les objectifs spécifiques, affecte les moyens et contrôle les résultats des services chargés de la mise en œuvre du programme. Il s'assure du respect des dispositifs de contrôle interne et de contrôle de gestion.

Les modalités de mise en œuvre des contrôles budgétaires et comptables prévus par la présente loi organique ainsi que par le décret portant règlement général sur la comptabilité publique tiennent compte tant de la qualité et de l'efficacité du contrôle interne que du contrôle de gestion pour chaque programme.

Sans préjudice de leurs missions de contrôle et de vérification de la régularité des opérations financières, les corps et institutions de contrôle, notamment la Cour des comptes, contrôlent les résultats des programmes et en évaluent l'efficacité, l'économie et l'efficience.

Article 14

Les crédits budgétaires non répartis en programmes sont répartis en dotations. Chaque dotation regroupe un ensemble de crédits globalisés destinés à couvrir des dépenses spécifiques auxquelles ne peuvent être directement associés des objectifs de politiques publiques ou des critères de performance. Font l'objet de dotations :

- les crédits destinés aux pouvoirs publics pour chacune des institutions constitutionnelles ; les crédits de la dotation de chaque institution constitutionnelle couvrent les dépenses de personnel, de biens et services, de transfert et d'investissement directement nécessaires à l'exercice de ses fonctions constitutionnelles;
- les crédits globaux pour des dépenses accidentelles et imprévisibles ;
- les crédits destinés à couvrir les défauts de remboursement ou appels en garantie intervenus sur les comptes d'avances, de prêts, d'aval et de garanties ;
- les charges financières de la dette de l'Etat

Article 15

Les crédits répartis en programme ou en dotation et décomposés par nature conformément aux dispositions des articles 12 et 14 de la présente Loi organique constituent des plafonds de dépense qui s'imposent dans l'exécution de la loi de finances aux ordonnateurs ainsi qu'aux comptables.

Toutefois, à l'intérieur d'un même programme, les ordonnateurs peuvent, en cours d'exécution, modifier la nature des crédits pour les utiliser, s'ils sont libres d'emploi dans les cas ci-après :

- des crédits de personnel, pour majorer les crédits de biens et services, de transfert ou d'investissement ;
- des crédits de biens et services et de transfert, pour majorer les crédits d'investissement ;

Ces modifications sont décidées par arrêté du ministre concerné. Il en informe le ministre chargé des finances.

Article 16

Le budget général de l'Etat, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor sont présentés selon les classifications, administrative, par programme, fonctionnelle et économique de la nomenclature budgétaire de l'Etat.

La nomenclature budgétaire de l'Etat est construite dans le respect des articles 8, 11, 12, 14 et 15 de la présente Loi organique.

Article 17

Les crédits ouverts par les lois de finances sont constitués :

- de crédits de paiement applicables à toutes les catégories de dépenses ;
- d'autorisations d'engagement applicables uniquement aux dépenses en capital et aux contrats de partenariats publics privés.

Article 18

Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être juridiquement engagées au cours de l'exercice pour la réalisation des investissements prévus par la loi de finances.

Pour une opération d'investissement directement exécutée par l'Etat, l'autorisation d'engagement couvre une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en œuvre sans adjonction.

Pour les contrats de partenariats publics-privés, par lesquels l'Etat confie à un tiers le financement, la réalisation, la maintenance ou l'exploitation d'opérations d'investissements d'intérêt public, les autorisations d'engagement couvrent, dès l'année où les contrats sont conclus, la totalité de l'engagement juridique.

Article 19

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées au cours de l'exercice.

Article 20

Toutes les autorisations d'engagement et tous les crédits de paiement ainsi que les plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par l'Etat sont limitatifs.

Sauf dispositions spéciales d'une loi de finances prévoyant un engagement par anticipation sur les crédits de l'année suivante, les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts.

Par exception aux dispositions de l'alinéa 1^{er} du présent article, les crédits relatifs aux charges financières de l'Etat sont évaluatifs. Ces crédits évaluatifs s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation qui les concerne.

Article 21

Des transferts et des virements de crédits peuvent, en cours d'exercice, modifier la répartition des crédits budgétaires entre programmes.

Les transferts de crédits modifient la répartition des crédits budgétaires entre programmes de ministères distincts dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Les transferts de crédits sont autorisés par décret sur rapport conjoint du ministre chargé des finances et des ministres concernés.

Les virements de crédits modifient la répartition des crédits budgétaires entre programmes d'un même ministère. S'ils ne changent pas la nature de la dépense selon les catégories définies à l'alinéa 7 de l'article 12 de la présente Loi organique, ils sont pris par arrêté interministériel du ministre chargé des finances et du ministre concerné. Dans le cas contraire, ils sont autorisés par décret sur rapport conjoint du ministre chargé des finances et du ministre concerné.

Le montant annuel cumulé des virements et transferts affectant un programme ne peut dépasser dix pour cent (10%) des crédits votés de ce programme, sauf nécessité impérieuse.

A l'exception des crédits globaux pour des dépenses accidentelles et imprévisibles, aucun transfert ni virement ne peut être opéré d'une dotation vers un programme.

Article 22

La répartition par programme des crédits globaux pour des dépenses accidentelles et imprévisibles se fait par décret. Aucune dépense ne peut être directement imputée sur ces crédits globaux avant cette répartition.

Article 23

En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret d'avances pris en Conseil des Ministres.

Le Parlement est immédiatement informé et la ratification des crédits se fera sur la plus prochaine loi de finances.

Article 24

Sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes.

Les autorisations d'engagement, au sens de l'article 18 de la présente Loi organique, disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme par décret pris en conseil des ministres, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante.

Par exception, les crédits de paiement relatifs aux dépenses d'investissement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme dans la mesure où les reports de crédits retenus ne dégradent pas l'équilibre budgétaire tel que défini à l'article 45 de la présente Loi organique.

Ces reports s'effectuent par décret pris en conseil des ministres, en majoration des crédits de paiement pour les investissements de l'année suivante, sous réserve de la disponibilité des financements correspondants.

Ce décret, qui ne peut être pris qu'après clôture des comptes de l'exercice précédent, est consécutif à un rapport du ministre chargé des finances. Ce rapport évalue et justifie les ressources permettant de couvrir le financement des report, sans dégradation du solde du budget autorisé de l'année en cours.

Article 25

Des crédits budgétaires peuvent être annulés par arrêté du ministre chargé des finances, après information du ministre sectoriel, lorsqu'ils sont devenus sans objet ou dans le cadre de la mise en œuvre de son pouvoir de régulation budgétaire, tel que décrit dans le décret portant règlement général sur la comptabilité publique.

Article 26

Les arrêtés et décrets relatifs aux mouvements de crédits prévus aux articles 21 à 25 de la présente Loi organique sont transmis, dès leur signature, au Parlement et à la Cour des comptes.

La ratification de ces mouvements est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances relative à l'exercice concerné.

Section 2 : Des ressources et des charges de trésorerie

Article 27

Les ressources de trésorerie de l'Etat comprennent :

- les produits provenant de la cession des actifs ;
- les produits des emprunts à court, moyen et long termes ;
- les dépôts sur les comptes des correspondants ;
- les remboursements de prêts et avances.

Ces ressources de trésorerie sont évaluées et, s'agissant des emprunts à moyen et à long termes, autorisées par une loi de finances.

La variation nette de l'encours des emprunts à moyen et long terme qui peuvent être émis est plafonnée annuellement par une loi de finances.

Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les titres d'emprunts publics émis par l'Etat sont libellés en monnaie nationale ; ils ne peuvent prévoir d'exonération fiscale et ne peuvent être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique.

Article 28

Les charges de trésorerie de l'Etat comprennent :

- le remboursement des produits des emprunts à court, moyen et long termes ;
- les retraits sur les comptes des correspondants ;
- les prêts et avances.

Ces charges de trésorerie sont évaluées par une loi de finances.

Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément au contrat d'émission.

Les opérations de dépôt sont faites dans les conditions prévues par les règles de comptabilité publique.

Article 29

Sauf dérogation accordée par décret pris sur rapport du ministre chargé des finances, les organismes publics autres que l'Etat sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités au Trésor public.

Le Trésor public est tenu d'assurer la liquidité de ces dépôts dans les conditions définies au moment du dépôt.

Section 3 : Du principe de sincérité

Article 30

Les prévisions de ressources et de charges de l'Etat doivent être sincères.

Elles doivent être effectuées avec réalisme et prudence, compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de loi de finances est établi.

Chapitre 2 : du budget de l'Etat

Section première : Du budget général

Article 31

Sous réserve des dispositions concernant les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor, toutes les recettes et toutes les dépenses budgétaires de l'Etat sont retracées dans le budget général.

Article 32

Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les dépenses et toutes les recettes sont imputées au budget général.

Article 33

Par dérogation aux dispositions de l'article 32 de la présente loi organique, des procédures particulières peuvent permettre d'assurer une affectation au sein du budget général.

Ces procédures sont la procédure du fonds de concours et la procédure de rétablissement de crédits.

Les fonds de concours sont constitués par :

- des contributions volontaires versées par des personnes morales ou physiques, et notamment par les bailleurs de fonds, pour concourir avec les ressources de l'Etat à des dépenses d'intérêt public;
- des legs et des donations attribués à l'Etat.

Les fonds de concours sont portés en recettes au budget général et un crédit supplémentaire de même montant est ouvert sur le programme concerné par arrêté du ministre chargé des finances. L'emploi des fonds de concours doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur.

Les rétablissements de crédits sont constitués par :

- les recettes provenant de la restitution au Trésor public de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ;
- les recettes provenant de cessions ayant donné lieu à un paiement sur crédits budgétaires.

Section 2 : Des budgets annexes

Article 34

Les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix peuvent faire l'objet de budgets annexes.

La création d'un budget annexe et sa suppression ainsi que l'affectation d'une recette à celui-ci sont décidées par une loi de finances.

Un budget annexe constitue un programme au sens de l'article 12 de la présente Loi organique.

Chaque budget annexe est rattaché à un ministère.

Article 35

Les budgets annexes comprennent, d'une part, les recettes et les dépenses d'exploitation, d'autre part, les dépenses d'investissement et les recettes spéciales affectées à ces dépenses.

Les opérations des budgets annexes s'exécutent comme les opérations du budget général. Les dépenses d'exploitation suivent les mêmes règles que les dépenses ordinaires tandis que les dépenses d'investissement suivent les mêmes règles que les dépenses en capital.

Les emplois des agents publics rémunérés sur chaque budget annexe sont plafonnés par une loi de finances.

Toutefois, les crédits limitatifs se rapportant aux dépenses d'exploitation et d'investissement peuvent être majorés, non seulement dans les conditions prévues à l'article 15 de la présente Loi organique mais également par arrêté du ministre chargé des finances, s'il est établi que l'équilibre financier du budget annexe tel qu'il est prévu par la dernière loi de finances n'est pas modifié et qu'il n'en résulte aucune charge supplémentaire pour les années suivantes.

Section 3 : Des comptes spéciaux du Trésor

Article 36

Des comptes spéciaux du Trésor peuvent être ouverts par une loi de finances pour retracer des opérations effectuées par les services de l'Etat dans les conditions prévues aux articles 37 à 42 de cette présente loi organique.

Les comptes spéciaux du Trésor peuvent être traités comme des programmes.

Les comptes spéciaux du Trésor comprennent les catégories suivantes :

- les comptes d'affectation spéciale ;
- les comptes de commerce ;
- les comptes de prêts ;
- les comptes d'avances ;
- les comptes de garanties et d'avals.

A l'exception du Fonds National de Retraite (FNR) et des comptes de commerce, les comptes spéciaux du Trésor ne peuvent être à découvert.

Article 37

Sous réserve des règles particulières énoncées aux articles 38 à 42 de la présente loi organique, les opérations des comptes spéciaux du Trésor sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général.

Sauf dérogations prévues par une loi de finances, il est interdit d'imputer directement à un compte spécial du Trésor des dépenses résultant du paiement des traitements ou indemnités à des agents de l'Etat ou d'autres organismes publics.

Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial du Trésor est reporté de droit sur l'exercice suivant.

Article 38

Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui sont financées au moyen de ressources particulières.

Une subvention du budget général de l'Etat ne peut compléter les recettes d'un compte spécial que si elle est au plus égale à dix pour cent (10%) du total des prévisions de dépenses.

A l'exception du Fonds National de Retraite, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes du même compte.

Si, en cours d'année, les recettes d'un compte d'affectation spéciale apparaissent supérieures aux évaluations, les crédits peuvent être majorés par arrêté du ministre chargé des finances dans la limite de cet excédent de recettes.

Chaque compte d'affectation spéciale constitue un programme au sens des articles 12 et 13 de la présente Loi organique.

Article 39

Les comptes de commerce retracent des opérations à caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat.

Les prévisions de dépenses concernant ces comptes ont un caractère évaluatif ; seul le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif.

Sauf dérogations expresses prévues par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de comptes de commerce, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunts.

Les résultats annuels sont établis pour chaque compte selon les règles du plan comptable général de l'Etat.

Article 40

Les comptes d'avances décrivent les avances que le ministre chargé des finances est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet.

Un compte d'avances distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteur.

Les avances du Trésor sont productives d'intérêt à un taux qui ne peut être inférieur au taux moyen des bons du Trésor. Sauf dispositions spéciales contenues dans une loi de finances, leur durée ne peut excéder un an, renouvelable une fois. Toute avance non remboursée à l'expiration du délai fixé doit faire l'objet :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de trois mois ;
- soit d'une autorisation de consolidation sous forme de prêts du Trésor assortis d'un transfert à un compte de prêts ;
- soit de la constatation d'une perte par un transfert immédiat, du même montant, du budget général au compte spécial.

La variation nette de l'encours des avances qui peuvent être accordées par l'Etat sur chaque compte d'avances est plafonnée annuellement par une loi de finances.

A l'exception du produit du remboursement des avances préalablement consenties, tout abondement en crédits d'un compte d'avances constitue une dépense budgétaire.

L'ensemble des comptes d'avances constitue un programme au sens des articles 12 et 13 de la présente Loi organique.

Article 41

Les comptes de prêts retracent les prêts, d'une durée supérieure à deux ans mais égale ou inférieure à dix ans, consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation.

Les prêts consentis sont productifs d'intérêts à un taux qui ne peut être inférieur au taux moyen des bons du Trésor.

Tout prêt non remboursé à l'échéance doit faire l'objet :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat ou, à défaut, de poursuites effectives engagées dans un délai de trois mois ;
- soit de la constatation d'une perte par un versement immédiat, du même montant, du budget général au compte spécial.

La variation nette de l'encours des prêts qui peuvent être accordés par l'Etat sur chaque compte de prêts est plafonnée annuellement par une loi de finances.

A l'exception du remboursement des prêts préalablement consentis, tout abondement en crédits d'un compte de prêts constitue une dépense budgétaire.

L'ensemble des comptes de prêts constitue un programme au sens des articles 12 et 13 de la présente Loi organique.

Article 42

Les comptes de garanties et d'aval retracent les engagements de l'Etat résultant des garanties financières accordées par lui à une personne physique ou morale, notamment, les garanties octroyées par l'Etat pour les contrats de partenariats publics-privés visés à l'article 18 de la présente Loi organique.

La dotation portant sur les crédits destinés à couvrir les défauts de remboursement ou appels en garantie intervenus sur les comptes d'aval et de garanties visée à l'article 14 de la présente Loi organique est provisionnée au minimum à hauteur de dix pour cent (10%) des échéances annuelles dues par les bénéficiaires des garanties et aval de l'Etat.

La variation nette de l'encours des garanties et avals qui peuvent être accordés par l'Etat sur chaque compte de garanties et d'avals est plafonnée annuellement par une loi de finances.

Les garanties et les avals sont donnés par décret pris en Conseil des Ministres.

Les conditions d'octroi des garanties doivent respecter les dispositions du Règlement portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA.

L'ensemble des comptes de garanties et d'avals constitue un programme au sens des articles 12, et 13 de la présente Loi organique.

TITRE IV : DE LA PRESENTATION DES LOIS DE FINANCES

Chapitre premier : De la loi de finances de l'année

Article 43

La loi de finances de l'année comprend le texte de loi proprement dit et les annexes qui l'accompagnent et qui en font partie intégrante.

Article 44

Le texte de la loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

- prévoit et autorise les recettes budgétaires et les ressources de trésorerie de l'Etat;
- autorise la perception des impôts et taxes affectés aux collectivités locales et aux établissements publics ;
- fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux du Trésor ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat ;
- arrête les dispositions nécessaires à la réalisation, conformément aux lois en vigueur, des opérations d'emprunt destinées à couvrir les charges de trésorerie ;
- arrête les données générales de l'équilibre budgétaire et financier présentées dans un tableau d'équilibre faisant apparaître :

- a) le solde budgétaire global résultant de la différence entre les recettes et les dépenses budgétaires telles que définies respectivement aux articles 8 et 11 de la présente Loi organique ;
 - b) le solde budgétaire de base tel que défini par le Pacte de convergence de stabilité, de croissance et de solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA ;
- approuve le tableau de financement récapitulatif, pour la durée de la gestion, les prévisions de ressources et de charges de trésorerie.

Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

- fixe, pour le budget général, par programme et par dotation, le montant des crédits de paiement et, le cas échéant, des autorisations d'engagement ;
- détermine, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat ;
- fixe, par budget annexe et par compte spécial du Trésor, le montant des crédits de paiement et, le cas échéant, des autorisations d'engagement ;
- définit les modalités de répartition des concours financiers de l'Etat aux autres administrations publiques ;
- autorise l'octroi des garanties et avals accordés par l'Etat ;
- approuve les conventions financières conclues par l'Etat ;
- comporte, le cas échéant, toutes règles fondamentales relatives à l'exécution des budgets publics, à la comptabilité publique et aux responsabilités des agents intervenant dans la gestion des finances publiques.

Article 45

La loi de finances de l'année est accompagnée :

- d'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives ;
- d'un plan de trésorerie prévisionnel et mensualisé de l'exécution du budget de l'Etat ;
- du document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle tel que défini à l'article 51 de la présente Loi organique;

- des documents de programmation pluriannuelle des dépenses, tels que prévus à l'article 52 de la présente Loi organique, ayant servi de base à la préparation des budgets des ministères;
- d'annexes explicatives :

1. développant pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par nature de dépense. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performance de chaque programme qui précise :

- a) la présentation de chacune des actions et de chacun des projets prévus par le programme, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés par des indicateurs de performance ;
- b) la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure ;
- c) l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
- d) par catégorie d'emploi, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

2. développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant des recettes et des dépenses ventilées par nature. Dans le cas des comptes de prêts et d'avances, les annexes contiennent un état de l'encours et des échéances des prêts et avances octroyés. S'agissant des budgets annexes, ces annexes explicatives sont accompagnées du projet annuel de performance de chaque programme, dans les conditions prévues au 1^{er} alinéa ;

3. comportant un état développé des restes à payer de l'Etat établi à la date du dépôt du projet de loi de finances ;

4. comportant un état développé des restes à recouvrer ;

5. indiquant le montant, les bénéficiaires et les modalités de répartition des concours financiers accordés par l'Etat aux autres administrations publiques ;

6. contenant un état développé de l'encours et des échéances du service de la dette de l'Etat et la stratégie d'endettement public prévue dans les dispositions du Règlement relatif au cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA ;

7. présentant les tableaux suivants :

- a) un tableau des recettes ;
- b) un tableau matriciel croisé de classifications fonctionnelle et économique ;
- c) un tableau matriciel croisé de classifications administrative et fonctionnelle;
- d) un tableau matriciel croisé de classifications administrative et économique;
- e) le tableau récapitulatif des programmes par ministère.

Chapitre 2 : Des lois de finances rectificatives

Article 46

Les lois de finances rectificatives sont accompagnées :

- d'une annexe décrivant l'évolution de la conjoncture économique depuis le début de l'exercice et son impact sur les recettes et dépenses ;
- d'une annexe récapitulant l'ensemble des mouvements de crédits et mesures de régulation intervenus au cours de l'exercice ;
- d'un tableau récapitulatif de l'exécution du budget de l'Etat, par programme, dotation, budget annexe et compte spécial, indiquant également les prévisions de dépenses pour la fin de l'exercice.

Article 47

En cours d'exercice, un projet de loi de finances rectificative doit être déposé par le Gouvernement :

- si les grandes lignes de l'équilibre budgétaire ou financier défini par la loi de finances de l'année se trouvent bouleversées, notamment par l'intervention de décrets d'avances ou d'arrêtés d'annulation de crédits ;
- si les recettes constatées dépassent sensiblement les prévisions de la loi de finances de l'année ;
- s'il y a intervention de mesures législatives ou réglementaires affectant de manière substantielle l'exécution du budget.

Chapitre 3 : De la loi de règlement

Article 48

La loi de règlement d'un exercice :

- constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses. A ce titre, elle :
 - 1) ratifie, le cas échéant, les ouvertures supplémentaires de crédits décidées par décret d'avances depuis la dernière loi de finances ;
 - 2) régularise les dépassements de crédits constatés ;
 - 3) procède à l'annulation des crédits non consommés;
- rend compte de la gestion de la trésorerie de l'Etat et de l'application du tableau de financement de l'Etat ;
- arrête les comptes et les états financiers de l'Etat et affecte les résultats de l'année;
- rend compte de la gestion et des résultats des programmes visés à l'article 12 de la présente Loi organique.

Article 49

Le projet de loi de règlement est accompagné :

- des comptes et des états financiers de l'Etat issus de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale de l'Etat ;
- d'annexes explicatives développant, par programme, dotation, budget annexe et comptes spéciaux, du Trésor, le montant définitif des crédits ouverts, des dépenses et, le cas échéant, des recettes constatées ;
- des rapports annuels de performance par programme rendant compte de leur gestion et de leurs résultats.

Article 50

Le projet de loi de règlement est accompagné du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics.

La Cour des comptes donne son avis sur le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion, sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance. Cet avis est accompagné de recommandations sur les améliorations souhaitables.

TITRE V : DU CADRAGE MACROECONOMIQUE **DES LOIS DE FINANCES**

Article 51

Le projet de loi de finances de l'année est élaboré par référence au document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle couvrant une période minimale de trois ans.

Sur la base d'hypothèses économiques précises et justifiées, le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle évalue le niveau global des recettes attendues de l'Etat, décomposées par grande catégorie d'impôts et de taxes et les dépenses budgétaires décomposées par grande catégorie de dépenses.

Ce document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle présente également l'évolution de l'ensemble des ressources, des charges et de la dette des catégories d'organismes publics visées à l'article 54 de la présente Loi organique, ainsi que la situation financière des entreprises publiques sur la période considérée et, éventuellement, les concours que l'Etat peut accorder à ces dernières.

Il fixe enfin les objectifs d'équilibre budgétaire et financier sur le moyen terme en application des dispositions du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité des Etats membres de l'UEMOA.

Article 52

Les programmes s'inscrivent dans des documents de programmation pluriannuelle des dépenses par ministères, budgets annexes et comptes spéciaux cohérents avec le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle visé à l'article 51 de la présente loi organique. Les documents de programmation pluriannuelle des dépenses prévoient, pour une période minimale de trois ans, à titre indicatif, l'évolution des crédits et des résultats attendus sur chaque programme en fonction des objectifs poursuivis.

Article 53

L'équilibre budgétaire et financier défini à l'article 44 de la présente Loi organique par chaque loi de finances doit être conforme aux prescriptions du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité des Etats membres de l'UEMOA.

Article 54

Quelle que soit leur forme, tous les concours financiers de l'Etat aux organismes publics doivent être approuvés par une loi de finances.

Ces concours peuvent comprendre des subventions du budget général, des budgets annexes ou des comptes spéciaux, l'affectation de tout ou partie du produit d'impositions de toute nature, ou toute autre forme de contribution, subvention ou rétrocession de recettes.

Les organismes publics comprennent en particulier les collectivités locales, les établissements publics à caractère administratif, les agences d'exécution et les organismes de protection sociale.

Les budgets de fonctionnement de ces organismes publics doivent être équilibrés sans recours à l'emprunt.

L'Etat doit adopter des règles encadrant et plafonnant les possibilités d'emprunt des organismes publics qui ne peuvent être affectés qu'au financement de leurs investissements.

TITRE VI : DE LA PROCEDURE D'ELABORATION ET DE VOTE DES LOIS DE FINANCES

Chapitre premier : De la préparation des projets de lois de finances

Article 55

Le ministre chargé des finances prépare les projets de lois de finances qui sont adoptés en Conseil des Ministres.

Article 56

Le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle visé à l'article 51 de la présente Loi organique, éventuellement accompagné des documents de programmation pluriannuelle des dépenses visés à l'article 52 de la présente Loi organique, est adopté en Conseil des Ministres. Ces documents sont publiés et soumis à un débat d'orientation budgétaire au Parlement au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année.

Chapitre 2 : Du vote des projets de lois de finances

Section première : Le vote du projet de loi de finances de l'année

Article 57

Le projet de loi de finances de l'année, y compris le rapport et les annexes explicatives prévus à l'article 45 de la présente Loi organique, est déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale au plus tard le jour de l'ouverture de la session ordinaire unique.

Le Parlement dispose de soixante jours au plus pour voter les projets de loi de finances.

L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de trente cinq jours après le dépôt du projet de loi de finances.

Le Sénat doit se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai imparti, le Président de la République saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui.

Si le Sénat n'a pas émis un vote sur l'ensemble du projet de loi de finances dans le délai prévu au quatrième alinéa du présent article ou en cas de désaccord entre l'Assemblée nationale et le Sénat, l'Assemblée nationale est saisie à nouveau par le Président de la République du texte soumis au Sénat, modifié, le

cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui, pour statuer définitivement.

Si à l'expiration du délai de soixante jours, le projet de loi de finances n'est pas voté définitivement par le Parlement, il est mis en vigueur par ordonnance, compte tenu des amendements votés par l'Assemblée nationale ou le Sénat et acceptés par le Président de la République.

Si la loi de finances de l'année n'a pu être promulguée avant le début de l'année financière, le Président de la République est autorisé, conformément aux dispositions de l'article 68 de la Constitution, à continuer de percevoir les impôts existants et à reconduire par décrets les services votés.

Par services votés, la présente Loi organique vise le volume de crédits nécessaire pour reconduire à périmètre constant les actions publiques qui ont fait l'objet d'une autorisation budgétaire l'année précédente.

Article 58

Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être proposé par le Parlement, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette. De même, le Parlement ne peut proposer ni la création ni la suppression d'un programme, d'un budget annexe ou d'un compte spécial du Trésor.

Tout article additionnel et tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

La disjonction d'articles additionnels ou d'amendements qui contreviennent aux dispositions du présent article ou à l'objet des lois de finances défini à l'article 3 de la présente Loi organique est de droit.

Article 59

La seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant le Parlement avant l'adoption de la première partie.

Le rapport sur l'exécution des lois de finances, la déclaration générale de conformité et, le cas échéant, l'avis de la Cour des comptes sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance prévus à l'article 50 de la présente Loi organique sont remis au Parlement sitôt leur adoption définitive par la Cour des comptes.

TITRE VII : DES REGLES FONDAMENTALES DE MISE EN ŒUVRE DES BUDGETS PUBLICS

Chapitre premier : Des règles fondamentales régissant l'exécution des dépenses et des recettes

Article 63

Les opérations d'exécution du budget de l'Etat incombent aux ordonnateurs et aux comptables publics. Les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles.

Article 64

Les ordonnateurs peuvent déléguer leur pouvoir à des agents publics dans les conditions déterminées par les lois et règlements.

Ils peuvent déléguer à ces agents la gestion de tout ou partie des crédits dont ils ont la charge.

Article 65

Le ministre chargé des finances est ordonnateur principal unique des recettes du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et de l'ensemble des opérations de trésorerie. Le ministre chargé des finances est ordonnateur principal des crédits, des programmes et des budgets annexes de son ministère. Il peut déléguer son pouvoir d'ordonnateur dans les conditions définies à l'article 64 de la présente loi organique.

Article 66

Le ministre chargé des finances est responsable de l'exécution de la loi de finances et du respect des équilibres budgétaire et financier définis par celle-ci. A ce titre, il dispose d'un pouvoir de régulation budgétaire qui lui permet, au cours de l'exécution du budget :

- d'annuler un crédit devenu sans objet au cours de l'exercice ;
- d'annuler un crédit pour prévenir une détérioration des équilibres budgétaire et financier de la loi de finances.

En outre, le ministre chargé des finances peut subordonner l'utilisation des crédits par les ordonnateurs aux disponibilités de trésorerie de l'Etat.

Article 67

Les ministres et les présidents des institutions constitutionnelles sont ordonnateurs principaux des crédits, des programmes et des budgets annexes de leur ministère ou de leur institution. Ils peuvent déléguer leur pouvoir d'ordonnateur dans les conditions définies à l'article 64 de la présente loi organique.

Le ministre chargé des finances est responsable de la centralisation des opérations budgétaires des ordonnateurs, en vue de la reddition des comptes relatifs à l'exécution des lois de finances.

Toutefois, pendant une période maximum de cinq (5) ans à compter du 01 janvier 2012, le ministre chargé des finances reste l'ordonnateur principal unique du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor.

Pendant cette période de cinq (5) ans, le ministre chargé des finances peut proposer la délégation de son pouvoir d'engagement et d'ordonnancement à un ou plusieurs ministres ainsi qu'aux présidents des institutions constitutionnelles pour leurs budgets respectifs.

Les informations ou les investigations sur place que le Parlement pourrait demander, ne sauraient lui être refusées.

Le parlement peut procéder à l'audition des ministres.

Article 71

La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics.

Sans préjudice de ses attributions propres en matière de contrôle juridictionnel et non juridictionnel telles que définies par les lois et règlements, la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

La Cour des comptes exerce un contrôle sur la gestion des administrations en charge de l'exécution des programmes et dotations. Elle émet un avis sur les rapports annuels de performance.

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation de toutes enquêtes nécessaires à son information.

Les comptes de gestion, déposés en état d'examen à la Cour des Comptes, doivent être jugés dans un délai de cinq (5) ans.

En l'absence de jugement de la Cour des comptes dans ce délai, le comptable public est déchargé d'office de sa gestion.

Sans préjudice de leurs missions de contrôle et de vérification de la régularité des opérations financières, les corps et institutions de contrôle ainsi que la Cour des comptes, contrôlent les résultats des programmes et en évaluent l'efficacité, l'économie et l'efficience.

TITRE IX : ENTREE EN VIGUEUR ET APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE

Article 72

La loi organique n°2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances modifiée, est abrogée au 1^{er} janvier 2016. Toutefois, ses dispositions restent applicables à la loi de finances de l'année 2016, sous réserve des dispositions prévues au dernier alinéa de l'article 67 de la présente Loi organique.

Article 73

Les dispositions des articles 56 et 70 de la présente loi organique relatives au débat d'orientation budgétaire, à la transmission trimestrielle au Parlement des rapports d'exécution du budget et à la mise à disposition du public de ces rapports, sont applicables à compter de l'année 2012.

Article 74

Sous réserve des dispositions relatives au dernier alinéa de l'article 67, à la dernière phrase de l'alinéa 1^{er} de l'article 72 et de l'article 73, la présente loi organique entre en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

Fait à Dakar, le 25 mai 2011

