

Présentation de la loi organique relative aux lois de finances

Introduction

Quarante ans après son adoption, la loi 78.011 du 19 janvier 1978 relative aux lois de finances n'est plus adaptée à l'environnement économique et financier caractérisé par l'évolution des exigences en matière de qualité et de transparence de la gestion publique. Il est donc apparu nécessaire d'élaborer un nouveau cadre de référence basé sur :

- l'alignement du système mauritanien des finances publiques sur les bonnes pratiques et les normes internationales ;
- l'instauration d'une saine discipline budgétaire qui assurera la viabilité des politiques publiques ;
- l'évaluation de la performance de l'action publique.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a été élaborée selon une démarche pragmatique qui tient compte des capacités de gestion des administrations et ministères et fait appel aux meilleures pratiques internationales dans le domaine de la modernisation de la gestion publique tout en les adaptant au contexte national sur le plan constitutionnel, institutionnel et administratif.

L'évolution contemporaine du droit budgétaire s'est traduite par l'accentuation de la responsabilisation des gestionnaires publics et l'apparition de nouveaux principes budgétaires notamment ceux de sincérité, de bonne gestion financière et de transparence.

Le principe de sincérité traduit une exigence de vérité imposée à l'Exécutif tant dans la phase de préparation du budget (sincérité budgétaire) que dans celle de son exécution (sincérité comptable). La transparence quant à elle, s'apprécie à travers la lisibilité de l'information fournie et la qualité du reporting. La bonne gestion financière enfin, ou principe des 3 E, recommande d'inscrire l'exécution budgétaire dans un cadre empreint des considérations « d'économie (le moindre coût), d'efficacité (le meilleur rapport coûts/ résultats) et d'efficacités (la conformité aux objectifs fixés) ».

Cette réforme, s'inscrit dans un contexte international marqué par l'engagement des divers pays précurseurs à la réforme de leur système des finances publiques et son orientation vers la logique axée sur les résultats qui introduit dans la sphère publique de nouveaux modes d'administration qui ont pour finalité la recherche de la performance dans l'action publique.

Ainsi, la loi organique relative aux lois de finances, est censée permettre entre autres, la mise en place d'une meilleure maîtrise des dépenses publiques, et celle d'une logique de performance.

Nous allons donc présenter ci-après, les objectifs stratégiques de cette réforme (A), ensuite le contenu de cette nouvelle LOLF (B) et enfin les principales innovations introduites par celle-ci (C).

A. Les objectifs stratégiques

Les principaux objectifs stratégiques de la réforme de la loi organique relative aux lois de finances sont les suivants :

- ✓ l'actualisation du contenu de la LOLF afin de permettre son adaptation aux nouvelles normes internationales ;
- ✓ le renforcement du rôle de la loi de finances comme principal outil de mise en œuvre des politiques publiques et des stratégies sectorielles afin d'assurer le développement économique et social durable et la répartition équitable des fruits de la croissance tout en conservant l'équilibre financier du pays ;
- ✓ le renforcement de l'efficacité, l'efficience et la cohérence des politiques publiques, l'amélioration de la qualité du service public fourni au citoyen et la maîtrise de la dépense y afférente, ainsi que la responsabilisation des gestionnaires en ce qui concerne la réalisation d'objectifs justifiant les moyens financiers affectés ;
- ✓ l'amélioration de l'équilibre financier, le renforcement de la transparence des finances publiques et la simplification de la lisibilité budgétaire ;
- ✓ l'accroissement du rôle du parlement dans le contrôle financier, dans l'évaluation des politiques publiques et dans l'amélioration de la qualité du débat budgétaire.

B. CONTENU DE LA LOLF

La LOLF est composé de cinq (05) titres, de seize (16) chapitres détaillés en articles numérotés de 1 à 80.

Titre I : Objet et principes budgétaires

Ce titre comprend deux (2) chapitres.

- Chapitre 1 : Objet de la loi organique, composé d'un (1) article (article premier)
- Chapitre 2 : Principes budgétaires, structuré en quatre (4) articles (art 2 à art 5)

Titre II : Dispositions générales

Ce titre comprend six (6) chapitres

- Chapitre 1 : Dispositions générales, structuré en quatre (4) articles (art 6 à art 9)
- Chapitre 2 : Des ressources et des charges, structuré en vingt (20) articles (art 10 à art 29)
- Chapitre 3 : Des programmes, structuré en deux (2) articles (art 30 à art 31)
- Chapitre 4 : Les Comptes Spéciaux du trésor, structuré en sept (7) articles (art 32 à art 38)
- Chapitre 5 : Fonds de concours et budgets annexes, structuré en deux (2) articles (art 39 à art 40)
- Chapitre 6 : Structure des lois de finances, structuré en cinq (5) articles (art 41 à art 45)

Titre III : De la préparation et l'adoption des lois de finances

Ce titre comprend deux (02) chapitres

- ❑ Chapitre 1 : Cadrage de la politique budgétaire, structuré en deux (2) articles (art 46 à art 47)
- ❑ Chapitre 2 : Préparation et adoption, structuré en quatre (4) articles (art 48 à art 51)

Titre IV : De l'exécution des lois de finances

Ce titre comprend quatre (4) chapitres :

- ❑ Chapitre 1 : Mouvement de crédits budgétaires, structuré en sept (7) articles (art 52 à art 58)
- ❑ Chapitre 2 : Gestion de la trésorerie et comptabilité, structuré en dix (10) articles (art 59 à art 68)
- ❑ Chapitre 3 : Contrôle, responsabilités et sanctions, structuré en sept (7) articles (art 69 à art 75)
- ❑ Chapitre 4 : Gestion des financements extérieurs, composé d'un (1) article (art 76)

Titre V: Dispositions transitoires et finales

Ce titre comprend deux (2) chapitres

- ❑ Chapitre 1 : Dispositions transitoires, structuré en deux (2) articles (art 77 à art 78)
- ❑ Chapitre 2 : Dispositions finales, structuré en deux (2) articles (art 79 à art 80)

C. Principales innovations de la nouvelle LOLF

La loi organique prévoit des innovations dont les plus importantes sont présentées ci-après :

1. Cadrage budgétaire

Le budget sera élaboré dans un cadre de stratégies basées sur des axes d'orientation des domaines d'intervention de l'action publique, d'objectifs et d'indicateurs de performance, pour la mesure des résultats atteints en vue d'améliorer l'efficacité de la dépense publique

La loi organique relative à la loi de finances propose d'élaborer la loi de finances en référence à une programmation triennale glissante actualisée annuellement, et ce, afin de renforcer le cadre de gestion des finances publiques et d'améliorer la cohérence entre les stratégies sectorielles tout en préservant l'équilibre financier de l'Etat.

La loi propose également de se baser sur le principe d'objectifs et de résultats dans la gestion des finances publiques, ce qui exige la réforme de la nomenclature budgétaire pour passer d'une approche normative des dépenses à une présentation par programme et projet/action.

La pluri annualité offre une réponse technique aux problèmes d'articulation entre les stratégies nationales de développement et les budgets et la mise en œuvre effective de ces stratégies.

2. Renforcer l'efficacité de la dépense publique

- ✓ Passer d'une logique de moyen à une logique de résultats : le budget doit mettre en avant, non seulement les moyens liés à l'activité des pouvoirs publics, mais également justifier la répartition des allocations par rapport à la réalisation d'objectifs définis ex ante pour chaque poste de dépense ;

- ✓ Mesurer la performance de l'action publique (Gestion axée sur les résultats) à travers la fixation d'objectifs et l'évaluation des résultats obtenus.

Dans ce cadre, la LOLF propose d'une part la définition et la détermination des responsabilités tout en expliquant les objectifs opérationnels et les résultats attendus des interventions, et d'autre part, l'octroi davantage de souplesse aux gestionnaires en matière de gestion en les responsabilisant quant à l'atteinte des objectifs préalablement définis et la présentation du compte de résultats. Les ordonnateurs bénéficieront donc de plus de responsabilité, d'une marge de manœuvre élargie et de règles simplifiée pour le redéploiement des crédits.

3. La nature et la portée des autorisations budgétaires

Le budget classique alloue les crédits aux ministères sous forme de moyens, alors qu'avec la nouvelle LOLF, le budget allouera les crédits selon la finalité des dépenses pour la réalisation d'objectifs prédéfinis.

Le budget sera réorganisé autour de la finalité des dépenses, à trois niveaux : les programmes, les activités et les actions.

Le programme est un ensemble cohérent d'actions confiées à un « responsable de programme » et sera désormais l'unité de vote du budget.

L'activité est une composante d'un programme. Elle détaille les finalités des programmes. Elle peut rassembler des crédits visant un ensemble de destinataires ou de bénéficiaires.

Le programme étant l'unité de vote des crédits budgétaires, ceux-ci seront donc évaluatifs à l'intérieur de chaque programme. Toutefois, les crédits relatifs aux dépenses de personnel sont limitatifs. Le gestionnaire pourra donc utiliser librement les crédits selon les besoins à l'intérieur d'un programme. Les crédits pourront faire l'objet d'une réallocation, lors de l'exécution du budget programme afin de permettre une gestion plus flexible et plus rationnelle.

Cette possibilité est toutefois assortie de certaines restrictions, afin d'éviter de bouleverser l'exécution du budget. Cette fongibilité des crédits est dite asymétrique. Si les crédits de personnel pourront être utilisés pour d'autres natures de dépenses, l'inverse ne sera pas possible. Ainsi, le montant des crédits de personnel voté pour chaque programme étant limitatif, ces crédits pourront être diminués mais non augmentés. En complément, les crédits de dépenses d'investissement pourront être augmentés mais non diminués, sauf au bénéfice d'autres investissements.

Les autorisations d'engagement seront calculées sur une base pluriannuelle même si des crédits de paiement seront identifiés et votés par année budgétaire.

4. Exécution du budget de l'Etat

- Fonctions d'ordonnateur

Dans l'approche de la gestion axée sur les résultats, le ministre chargé des finances à l'instar des ministres sectoriels et présidents d'institutions sont des ordonnateurs principaux de leur budget respectif, fonction qu'ils peuvent déléguer.

Pour ce qui est des recettes, le ministre chargé des finances est ordonnateur principal unique du budget général, des comptes spéciaux du trésor et de l'ensemble des opérations de trésorerie.

Il reste responsable de l'exécution de la loi de finances et du respect des équilibres budgétaire et financier.

Il peut subordonner l'utilisation des crédits par les ordonnateurs aux disponibilités de trésorerie de l'État.

- Renover la gestion publique

- Renforcer la responsabilisation des gestionnaires : à travers l'évaluation des politiques publiques, les gestionnaires doivent désormais rendre compte de la qualité de leur gestion par l'atteinte des objectifs qui leurs sont fixés ;
- Renover le dialogue de gestion : en contrepartie de leur responsabilisation accrue, les gestionnaires disposent d'une plus grande marge de manœuvre dans l'élaboration de leurs budgets, de plus de souplesse dans la gestion des moyens financiers et humains et d'une autorité de contrôle accrue (contrôle de gestion) sur les services qui composent les programmes ;
- Les départements ministériels seront chargés d'élaborer un Projet Annuel de Performance (PAP) accompagnant le projet de la loi de finances et qui présente des données sur leurs stratégies, leurs programmes, leurs objectifs et indicateurs de performance. Chaque département sera amené également à préparer un Rapport Annuel de Performance (RAP) joint au projet de loi de règlement de l'année considérée, et qui compare pour chaque programme les réalisations avec les prévisions initiales. Ces rapports sont consolidés au niveau du Rapport Annuel de Performance établi par le Ministère chargé des Finances et présenté au Parlement à l'occasion de la préparation du projet de loi de règlement.

- **Comptabilités**

Comptabilité générale de l'État

Le principe de la constatation des droits et obligations est adopté : il affirme la règle de la comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires au titre de l'exercice au cours duquel les droits sont nés sans considération de l'exercice au cours duquel ils sont payés.

Les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distingueront de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de leur action.

Comptabilité patrimoniale

Il est institué une comptabilité patrimoniale au niveau des services des ordonnateurs pour la traçabilité des biens de l'État.

Comptabilité matière

Cette comptabilité a pour objectif de mettre en œuvre une comptabilité analytique destinée à analyser les coûts des différentes activités engagées dans le cadre des programmes.

5. Améliorer la transparence budgétaire

- ✓ Une nomenclature budgétaire plus lisible et accessible : le changement de nomenclature engendré par le passage à la présentation des crédits sous forme de programme renforce la compréhension du budget par les lecteurs extérieurs à l'administration : le Parlement et les citoyens ;
- ✓ Un budget plus exhaustif : présentation détaillée des ressources (budgétisation en base zéro) et suppression de la notion de « services votés » (le Gouvernement est tenu d'expliquer et de justifier l'utilisation de l'intégralité des crédits qu'il sollicite) ;
- ✓ Une documentation budgétaire étoffée : la documentation transmise à l'occasion du dépôt de la loi de finances de l'année, de la loi de finances rectificative ou de la loi de règlement (exemple. Rapport Annuel de Performance) est plus pertinente et plus complète ;
- ✓ Un renforcement des principes et règles financiers et de la transparence des finances publiques : pour renforcer la transparence budgétaire, le projet de réforme propose d'introduire de manière explicite le principe de sincérité budgétaire en vue de conforter la pertinence des hypothèses qui président à la préparation de la loi de finances, confirmer la qualité des prévisions de ressources et de charges compte tenu des informations disponibles au moment de leur établissement, et confirmer l'engagement de procéder à la présentation de lois de finances rectificatives en cas de modifications significatives des priorités et hypothèses de la loi de finances. En outre, la comptabilité budgétaire sera enrichie par l'institution de la comptabilité d'exercice et de la comptabilité d'analyse des coûts en vue de suivre le coût global des services publics et

des efforts menés pour la maîtrise de l'ensemble des dépenses y afférentes, et ce, en parfait respect du principe de sincérité ;

6. L'accroissement du contrôle parlementaire au niveau des finances publiques

La LOLF œuvre à renforcer le rôle du parlement dans le débat budgétaire à travers l'enrichissement des informations communiquées par le gouvernement, le réaménagement du calendrier de la préparation des lois de finances et la révision des modalités de vote de la loi de finances.

Dans ce cadre, la nouvelle LOLF propose d'associer le parlement dès les premières étapes de préparation du projet de loi de finances et de mettre à sa disposition des données précises et de qualité afin de lui permettre d'exercer son rôle de contrôle des politiques publiques et des conditions de leur mise en œuvre.

La LOLF propose également de réaménager le calendrier d'examen et de vote du projet de loi de finances à travers l'introduction d'une phase de préparation du cadre de programmation pluriannuelle de référence dans lequel la loi de finances doit s'inscrire ainsi qu'une phase de concertation avec le Parlement avant la fin du mois de juillet pour discuter des grandes orientations et du cadre général qui sous-tendent le projet de loi de finances, notamment le contexte international, l'évolution de l'économie nationale, ainsi que l'exécution de la loi de finances de l'année en cours et la programmation triennale globale de l'Etat qui fera l'objet d'un rapport préparé par le gouvernement et pouvant être discuté au Parlement.

Par ailleurs, les informations communiquées au Parlement sont enrichies par l'élaboration de nouveaux rapports et des annexes afin d'améliorer la qualité du débat sur la loi de finances. En outre, le projet de loi de règlement est accompagné des Rapports Ministériels de Performance, et du Rapport Annuel de Performance préparé par le ministre chargé des finances. En plus, les Projets Ministériels Annuels de Performance accompagnent les budgets sectoriels présentés au Parlement.

Enfin, le Parlement bénéficie de l'appui de la Cour des comptes pour contrôler l'action du gouvernement.

7. Renforcement des contrôles de l'exécution de la loi de finances

- ✓ Le contrôle interne des opérations budgétaires de l'État sera réaménagé. En particulier, le Contrôle Financier participera à l'identification et à la prévention des risques financiers ainsi qu'à la maîtrise du coût des programmes d'intervention publique, en vue d'atteindre les objectifs fixés ;
- ✓ Renforcement du contrôle citoyen : principe de l'accès du citoyen aux documents de politique économique et d'exécution des budgets **ainsi qu'aux projets de lois de finances après leur adoption en conseil des ministres et avant leur dépôt au parlement** ;

- ✓ Renforcement des compétences de la Cour des comptes : les contrôles de la Cour sur les ordonnateurs sont étendus (faute de gestion, contrôle de la performance, avis sur les rapports annuels de performance etc.).

8. Les lois de finances se voient conférer le monopole de la fiscalité

C'est une innovation, adoptée par un certain nombre de pays, qui signifie qu'aucune disposition fiscale ne peut figurer dans une loi ordinaire, présentée par un ministre sectoriel.

L'objectif est d'éviter la multiplication des exonérations fiscales et régimes spéciaux à vocation sectorielle, souvent coûteuses pour l'état. En outre, réunir les dispositions fiscales dans les seules lois de finances favorise la cohérence de la politique fiscale.

Si un besoin urgent de modifier la fiscalité apparaît en dehors de la session budgétaire, une LF rectificative est toujours possible.

(Exemple: toute modification du régime fiscal de l'exploitation minière et pétrolière devra désormais être décidée en Loi de Finances).

Toutefois, il est accordé aux collectivités locales la faculté de fixer les assiettes et le taux des taxes et impôts qui leur sont délégués par les lois de finances.

Dans le même ordre, les rapports d'exécution des contrats de gestion des ressources naturelles sont obligatoirement annexés aux lois de finances.

9. Encadrement des crédits globaux (non répartis)

Limite maximale de 3% du total des dépenses du budget de l'Etat pour couvrir les dépenses urgentes, impérieuses et imprévisibles et non imputation directe des dépenses sur ces crédits globaux servant de réserve budgétaire.

10. Gestion des fonds des bailleurs

L'intégration des fonds sur financement extérieur est prise en compte par le dispositif juridique en vue d'affirmer l'unicité du budget de l'Etat. Dans une phase intermédiaire transitoire, la gestion des financements extérieurs sera réalisée à travers des Budgets d'Affectation Spéciale (BAS) qui devront permettre une gestion conjointement des opérations d'engagement, de liquidation et de paiement des dépenses, entre le gouvernement représenté par le Ministre chargé de l'Economie et des Finances et le bailleur.

11. Dispositions transitoires et finales

Les modalités d'application des dispositions de la présente loi sont déterminées par des textes législatifs et réglementaires.

L'application des dispositions suivantes peut être différée par décret pris en conseil des Ministres suivant des périodes allant jusqu'à :

1. Deux ans pour les articles 46 et 47 relatifs aux documents de programmation à moyen terme et l'article 22 relatif aux crédits d'engagement et aux crédits de paiement ;
2. Trois ans pour les articles 24, 25, 30, 31, 52, 53 et 56 relatifs aux programmes ;

3. Cinq ans pour les points de 4 à 13 et 15 de l'article 42, et les points de 4 à 8 de l'article 45 relatifs aux annexes des lois de finances ;
4. Cinq ans pour les articles 17 et 76 relatifs aux financements extérieurs ;
5. Cinq ans pour l'article 66 et 67 pour les dispositions relatives à la mise en place de la comptabilité générale de l'Etat ;
6. Cinq ans pour l'application de l'article 61 relatif au pouvoir de l'ordonnancement des ministres et les responsables des institutions, période durant laquelle le Ministre chargé des Finances reste ordonnateurs des crédits ministériels relatifs au personnel.

Ces périodes transitoires courent à compter de la date de publication de la présente loi organique et peuvent être prorogées de deux ans, une seule fois, par une loi de finances.

Un rapport sur la mise en œuvre de ces dispositions et des mesures préparatoires prises à cet effet est annexé à la loi de finances de chaque année.