

REPUBLIQUE DE GUINÉE

Travail - Justice - Solidarité



LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

ET

REGLEMENT GENERAL SUR LA GESTION BUDGETAIRE ET LA COMPTABILITE PUBLIQUE

VERSIONS COMMENTÉES

Février 2013



LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

ET

REGLEMENT GENERAL SUR LA GESTION BUDGETAIRE
ET LA COMPTABILITE PUBLIQUE

VERSIONS COMMENTÉES

Cet exemplaire vous est offert par l'Union Européenne

LISTE DES ABREVIATIONS

AN	Assemblée Nationale
BAS	Budget d'affectation spéciale
BCRG	Banque Centrale de la République de Guinée
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CC	Compte de commerce
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CF	Contrôleur financier
CFAP	classification des fonctions des administrations publiques
CNT	Conseil national de transition
DOB	Débat d'orientation budgétaire
FAD	Département des finances publiques (Fiscal Affairs Department en anglais)
FMI	Fonds monétaire international
LFI	Loi de finances initiales
LFR	Loi de finances rectificative
LO	Loi organique
LORF	Loi organique relative aux lois de finances
LRCRB	Loi de règlement et de compte-rendu budgétaire
MFSP	Manuel de statistiques de finances publiques
PCE	Plan comptable de l'Etat
PLF	Projet de loi de finances
RGCP	Règlement général sur la comptabilité publique
RGGBCP	Règlement général sur la gestion budgétaire et la comptabilité publique
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine

Table des matières	Page
Liste des abréviations	5
Préface.....	7
I. Loi organique relative aux lois de finances.....	9
A. Economie générale de la LORF.....	10
Un élément essentiel du renforcement de l'Etat en République de Guinée.....	10
La prise en compte de la politique budgétaire.....	10
Un basculement organisé et progressif vers la budgétisation pluriannuelle.....	10
Des règles de discipline budgétaire strictes pour favoriser la cohérence et la soutenabilité des politiques publiques.....	11
La pleine intégration des fonds des bailleurs internationaux au budget national.....	11
Le développement des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée Nationale.....	11
La consolidation et la modernisation des modalités de gestion opérationnelle des dépenses.....	11
Un régime exigeant de responsabilités et de sanctions pour tous les acteurs de la gestion des finances publiques, y compris les ministres.....	12
B. Plan de la LORF.....	13
C. Commentaire des articles de la LORF.....	13
Titre I. Des dispositions générales.....	13
Titre II. De la politique budgétaire.....	17
Titre III. Du budget de l'Etat.....	18
Titre IV Des lois de finances.....	29
Titre V. Des principes relatifs à la mise en œuvre du budget de l'Etat.....	34
Titre VI. Du contrôle, des responsabilités et des sanctions.....	38
Titre VII. Des dispositions transitoires et finales.....	42
D. Des novations introduites par la LORF.....	43
Principales novations par rapport à la loi organique antérieure.....	43
Calendrier du cycle budgétaire de l'année N résultant des dispositions de l'avant-projet de la LO	45
A. Plan-type d'une loi de finances résultant des dispositions de l'avant-projet de LO.....	46
II. Règlement général sur la gestion budgétaire et la comptabilité publique.....	54
A. Economie générale du RGGBCP.....	55
Un périmètre limité à l'Etat et aux EPA.....	55
Une réforme en deux temps.....	55
Structure.....	55
Principales innovations introduites par le RGGBCP.....	55
B. Plan du RGGBCP.....	58
C. Commentaire des articles du RGGBCP.....	58
Partie I. Budget de l'Etat.....	59
Partie II. Etablissements publics administratifs.....	102
Partie III. Dispositions finales.....	109

PREFACE

Une nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LORF) a été adoptée le 27 juillet 2012 par le Conseil National de Transition (CNT) et promulguée le 6 août 2012. Le décret portant Règlement Général sur la gestion budgétaire et la comptabilité publique (RGGBCP) constitue un de ces principaux textes d'application. Il a été publié le 15 janvier 2013.

Le présent document vise à faciliter la compréhension et l'appropriation de ce nouveau cadre de la gestion financière publique de la République de Guinée. En effet, nombreux sont ceux qui doivent maintenant se familiariser avec la future « Constitution Financière » de la République de Guinée et le texte régissant l'exécution du budget: ministres et hauts fonctionnaires de toutes les administrations et institutions concernées, élus, hommes politiques, représentants de la société civile, journalistes, universitaires... De même, les partenaires techniques et financiers de la Guinée trouveront également intérêt à disposer d'un document explicitant les conséquences de ce changement de paradigme de la gestion des finances publiques.

Ces « Commentaires » constituent un support pour mettre en œuvre les actions de communication, de sensibilisation et de formation requises pour faire connaître les principales dispositions de la LORF et du RGGBCP. Dans cette perspective, ils présentent l'économie générale de chaque texte avant de proposer un commentaire de chaque article. Ce commentaire vise à préciser le sens et à éclairer les conditions d'application des dispositions juridiques.

Ce document a été conçu et préparé par M. Benoît Chevauchez, expert du Département des finances publiques (FAD) du Fonds monétaire international (FMI), avec le concours de Mme Racheeda Boukezia, conseillère-résidente du FMI auprès du Ministre d'Etat chargé de l'économie et des finances, et de M. Xavier Rame, économiste au sein du FAD. Il a bénéficié des nombreux échanges et travaux menés avec les autorités guinéennes depuis septembre 2011.

Les « Commentaires sur la loi organique relative aux lois de finances et le règlement général sur la gestion budgétaire et la comptabilité publique » s'inscrivent dans le cadre du projet de renforcement de la gestion des dépenses publiques financé par l'Union Européenne et mis en œuvre par le FMI.

I. LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

A. Economie générale de la LORF

Un élément essentiel du renforcement de l'Etat en République de Guinée

La bonne gestion de l'argent public est une condition essentielle du développement économique et de la consolidation de la démocratie. De ce fait, les règles fondamentales de gestion des finances publiques doivent être définies, comme le prévoit la Constitution, par un texte solennel : une loi organique, qui est une loi disposant d'une autorité supérieure à celles des lois ordinaires.

Cette LO détermine les principes, règles et procédures, au plan institutionnel comme au plan administratif, relatifs au pilotage et à la gestion des dépenses et ressources publiques. En conséquence, tous les textes touchant de près ou de loin aux finances publiques (Code minier, loi de décentralisation, loi organique relative à la Cour des comptes...) devront être conformes à cette LO.

Fixant des règles essentielles, il s'agit d'un texte court, comprenant moins d'une centaine d'articles. La définition de certaines règles d'application est renvoyée à des textes spécifiques tels que le décret portant règlement général sur la gestion budgétaire et la comptabilité publique et le décret relatif à la gouvernance des finances publiques.

La stratégie de transformation sous-jacente à cette loi organique consiste, en priorité, à conforter et clarifier le système actuel tout en ouvrant, au terme d'une période de transition de 5 à 7 ans qui devrait s'achever en 2017, la voie des réformes futures : budgets de programme, cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), intégration des fonds des bailleurs aux procédures nationales, comptabilité patrimoniale en droits constatés, modulation des contrôles en fonction des risques...

La prise en compte de la politique budgétaire

L'élaboration du budget devra s'appuyer sur des hypothèses macro-économiques réalistes

et sérieuses ainsi que sur des estimations de recettes et dépenses sincères et prudentes.

Tout en affirmant le principe de soutenabilité, la loi organique se contente de retenir une obligation d'équilibre financier : tous les prêts et ressources de financement couvrant le solde budgétaire doivent être clairement identifiés dans le budget, avec un degré raisonnable de certitude.

Un plafond d'endettement maximum doit être déterminé par chaque loi de finances et l'interdiction de principe des avances de la BCRG à l'Etat est confirmée.

Pour garantir une gestion soutenable et limiter les risques de constitution d'arriérés de paiement, le ministre des finances dispose d'un fort pouvoir de « régulation budgétaire » lui permettant de ralentir, voire de suspendre, l'exécution des dépenses en cas d'insuffisance de recettes en cours d'année.

Un basculement organisé et progressif vers la budgétisation pluriannuelle

L'introduction d'une programmation triennale glissante permet d'offrir une perspective à moyen terme quant aux grands agrégats de la politique budgétaire globale (recettes, dépenses, solde, endettement) et aux priorités sectorielles. Cette approche pluriannuelle vise à assurer une meilleure cohérence entre le budget et les politiques et plans de développement qui figurent dans les documents tels que la « stratégie pour la réduction de la pauvreté », le « plan d'investissement public » ou le « plan de développement à moyen terme ». Cette programmation à moyen terme s'appuiera sur le CBMT (Cadre Budgétaire à Moyen-Terme), les CDMT « globaux » ainsi que les CDMT « sectoriels » qui ont déjà commencé à être développés en Guinée.

Dans cette perspective, les CDMT et CBMT ne seront plus de simples annexes techniques aux lois de finances. Ils constitueront le cadre pluriannuel de la préparation des budgets annuels qui s'imposeront aux lois de finances.

Des règles de discipline budgétaire strictes pour favoriser la cohérence et la soutenabilité des politiques publiques

Conformément aux bonnes pratiques internationales, le monopole des lois de finances en matière fiscale est affirmé. Au-delà du renforcement de la transparence, ce monopole vise à faciliter la définition et le pilotage d'une politique fiscale coordonnée.

Tous les projets de textes (projet de loi ou de règlement) des ministères sectoriels ayant une incidence budgétaire devront comporter une estimation de leur coût et être contresignés par le ministre chargé des finances.

Dans la même perspective de discipline budgétaire, l'autorité et la portée du budget voté avant le début de l'exercice sont renforcées : les crédits estimatifs, provisionnels et globaux ainsi que transferts et virements sont plus étroitement limités que par le passé.

En outre, la LO introduit la budgétisation des « emplois ». Les lois de finances fixeront, par ministère, les effectifs en personnel. Le respect de ce plafond d'emplois sera vérifié par le contrôleur financier.

Enfin, un principe nouveau introduit la nullité de toute créance sur le Trésor détenue par un tiers quand cette créance est issue d'une procédure non conforme au droit budgétaire et comptable de l'Etat.

La pleine intégration des fonds des bailleurs internationaux au budget national

Déjà acquis pour les « appuis budgétaires », le principe d'intégration de l'aide internationale dans le budget national deviendra également applicable aux « aides-projet ». Il s'agit d'appliquer en Guinée les principes résultant de la Déclaration de Paris (2005) qui prévoit que, lorsque les Etats bénéficiaires améliorent leur gestion budgétaire, les bailleurs internationaux doivent accepter la budgétisation et la gestion des « aides-projet » dans les procédures nationales et, donc, renoncer à utiliser des

procédures ad hoc.

Concrètement, la LO dispose que les « aides-projet » accordées sont budgétisées en loi de finances, mais selon des procédures particulières prévues par la LO, notamment les « budgets d'affectation spéciale » (BAS), permettant d'assurer la traçabilité des fonds de l'aide internationale. Corollairement, elles seront régulièrement comptabilisées dans les comptes de l'Etat.

S'agissant de la gestion opérationnelle des aides-projet, la LO prévoit un système de codécision pour l'engagement et le paiement des dépenses qui seront donc signés à la fois par un fonctionnaire guinéen et un représentant du bailleur. Les modalités précises de ces dispositions opérationnelles seront définies dans les conventions de financement qui devront être signées par le ministre des finances.

Le développement des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée Nationale

L'Assemblée Nationale sera associée à la définition de la politique budgétaire avec l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) quelques mois avant le dépôt du projet de loi de finances initiale. Par ailleurs, ses pouvoirs d'information et de contrôle sont explicités : droit de communication, droit d'audition et pouvoirs d'enquête, sur pièces et sur place.

De plus, l'Assemblée Nationale sera régulièrement informée de l'exécution du budget. En particulier, tout acte réglementaire de modification des crédits lui sera communiqué.

Toutefois, sur la base des principes définis par la Constitution, la LO donne une interprétation restrictive du droit d'amendement des députés.

La consolidation et la modernisation des modalités de gestion opérationnelle des dépenses

En particulier, la LO opère une première étape de globalisation des crédits et, corrélativement, réduit leur fragmentation excessive. Le «

maillage » de la nomenclature actuelle, qui comprenait en 2012 environ 10.000 lignes de crédits, sera revu à la baisse. Ce mouvement de globalisation sera poursuivi, dans un délai de cinq ans, avec le passage aux budgets de programme.

Le principe de légalité des recettes et dépenses de l'Etat est conforté. En particulier aucune subvention ne pourra plus être accordée à quiconque, personne publique ou privée, sans qu'un texte, régulièrement adopté et publié, en ait d'abord défini la nature, l'objet, les critères d'attribution et le régime juridique.

La création du compte unique du Trésor est confirmée, permettant une meilleure transparence et une optimisation de la gestion de la trésorerie de l'Etat. Les principes d'unité de caisse et d'unité de compte (à la BCRG) tels que déjà établis par la loi de mars 2011 sont repris.

La déconcentration de la gestion des dépenses au profit des ministères sectoriels, tout en maintenant un droit de regard et de contrôle du ministère des finances via le contrôleur financier, devient la règle.

Les outils et modalités de « gestion de performance », dans le cadre de budgets de programme, seront progressivement mis en place dès lors que les administrations concernées se seront dotées des capacités et outils de gestion nécessaires, d'ici à 2017.

La comptabilité budgétaire traditionnelle sera complétée, progressivement d'ici 2019, par les principaux éléments de comptabilité patrimoniale.

A partir de début 2018, les différents contrôles de la dépense pourront être modulés en fonction des risques.

Un régime exigeant de responsabilités et de sanctions pour tous les acteurs de la gestion des finances publiques, y compris les ministres

La LO définit un régime de mise en cause, devant la Cour des comptes, de la responsabilité de tous les acteurs: ordonnateurs, y compris les ministres, contrôleurs financiers et comptables.

Les incriminations sont définies en distinguant « irrégularités » et « fautes de gestion » : toutefois, le texte veille à ne jamais empiéter sur le terrain de la stricte opportunité. Un barème de sanctions, dissuasif et réaliste, est établi. Des principes de procédure, inspirés de celles de tout « Etat de droit », sont définis.

La sévérité du dispositif de sanctions des irrégularités sera accrue en cas d'irrégularités concertées et collectives. La faute de gestion n'est juridictionnellement sanctionnée que si elle est grave, c'est à dire si il est établi que les moyens employés sont manifestement sans rapport ni avec les missions du service. Enfin le régime traditionnel de responsabilité des comptables, fondé sur la « responsabilité personnelle et pécuniaire », est modernisé en donnant à la Cour des comptes sa véritable et pleine mission de juge.

Enfin deux dispositions nouvelles destinées à permettre un meilleur contrôle de l'argent public sont introduites. D'une part, les pouvoirs des organismes et institutions de contrôle sont étendus, au-delà de la sphère publique, à tous les organismes privés bénéficiaires de dépenses publiques. D'autre part, toute créance sur le Trésor est nulle et inopposable si elle résulte d'un processus violant les règles budgétaires, financières et comptables qui s'imposent dans la gestion des budgets publics.

B. Plan de la LORF

Titre I. Des dispositions générales

- Chapitre 1. De l'objet et du périmètre de la loi organique
- Chapitre 2. Des principes budgétaires et fiscaux

Titre II. De la politique budgétaire

Titre III. Du budget de l'Etat

- Chapitre 1. Des recettes et des dépenses budgétaires
- Chapitre 2. De la nature et de la portée des autorisations budgétaires
- Chapitre 3. Des affectations de recettes
- Chapitre 4. Des opérations de financement

Titre IV Des lois de finances

- Chapitre 1. Du régime juridique, de la structure et du contenu des lois de finances
- Chapitre 2. De la procédure de préparation et d'adoption des lois de finance

Titre V. Des principes relatifs à la mise en œuvre du budget de l'Etat

- Chapitre 1. De l'exécution
- Chapitre 2. De la comptabilité
- Chapitre 3. De la trésorerie
- Chapitre 4. De la gestion des fonds des bailleurs internationaux

Titre VI Du contrôle, des responsabilités et des sanctions

Titre VII. Des dispositions transitoires et finales

C. Commentaire des articles de la LORF

Les commentaires relatifs à chaque article sont présentés en italique dans l'encadré inséré à sa suite. Ils ne font pas partie du texte et n'ont pas de valeur légale.

Loi I/2012/n° 012/CNT portant loi organique relative aux lois de finances

Vu la Constitution :

Le Conseil National de la Transition, après en avoir délibéré, adopte,

Le Président de la République promulgue la Loi dont la teneur suit :

Titre I. Des dispositions générales

Chapitre 1.

De l'objet et du périmètre de la loi organique

Article 1

La présente loi organique fixe :

- les principes budgétaires et fiscaux applicables aux organismes publics ;
- les conditions dans lesquelles est arrêtée la politique budgétaire à moyen terme ;
- les règles relatives au budget et celles relatives à la nature, au contenu, à l'élaboration et à l'adoption des lois de finances ;
- les principes relatifs à la gestion, à la comptabilité et au contrôle du budget de l'Etat ainsi qu'aux responsabilités des agents publics intervenant dans leur mise en œuvre.

Article introductif : chacun des thèmes cités est ensuite développé dans un ou plusieurs des 7 titres de la LO.

Article 2

Les dispositions des titres I, II, VI et VII de la présente loi organique s'appliquent à l'ensemble des organismes publics notamment à l'Etat,

aux collectivités locales, aux établissements publics à caractère administratif et aux organismes de protection sociale.

Les dispositions des titres III, IV et V s'appliquent au seul budget de l'Etat.

La présente loi organique ne s'applique pas aux entreprises publiques industrielles, commerciales ou financières.

Tous les textes régissant les budgets des organismes publics doivent s'inspirer des principes et règles fixés dans la présente loi organique.

Les financements accordés à l'Etat et à tout autre organisme public par les bailleurs de fonds internationaux, Etats étrangers, institutions financières internationales ou organisations non gouvernementales, sont, quels qu'en soient l'origine, l'objet et la nature, des fonds publics soumis aux principes et règles définis par la présente loi organique.

La LO couvre le champ de l'ensemble des finances publiques, c'est à dire de toutes les entités, nationales et locales, - quelles qu'en soient le statut ou la forme juridique - qui sont principalement financées, directement ou indirectement, par des prélèvements obligatoires (taxes, impôts, droits, redevance, cotisations obligatoires...).

Cependant si elle des principes et règles généraux s'appliquant à toutes ces entités, la LO est plus précise et plus détaillée en ce qui concerne les finances de l'Etat.

Les entreprises publiques « marchandes » ne sont pas soumises à la présente loi car elles sont financées principalement par le prix payé pour l'acquisition de leurs produits ou de leurs services et non pas par des prélèvements obligatoires : leur statut et leurs règles de fonctionnement internes, notamment sur le plan financier et comptable, ne relèvent donc pas de cette LO. Toutefois, naturellement, toutes leurs relations financières (en capital comme en flux) avec une entité publique, et notamment l'Etat, doivent respecter les prescriptions pertinentes de la LO.

Enfin, en application des principes de la « Déclaration de Paris » (2005), tous les finan-

cements apportés par les bailleurs de fonds internationaux sont soumis aux règles nationales fixées par la LO : c'est une novation de principe majeure, dont on trouvera de nombreuses implications concrètes et opérationnelles dans plusieurs articles ultérieurs de la LO.

Par l'ampleur du champ qu'elle couvre, cette LO peut donc bien être considérée comme la véritable « Constitution financière » de la République de Guinée.

Chapitre 2.

Des principes budgétaires et fiscaux

Article 3

Les budgets de l'Etat et des autres organismes publics déterminent pour chaque année, dans un document unique pour chacun d'entre eux, l'ensemble de leurs ressources et de leurs dépenses, présentées pour leur montant brut. L'ensemble des ressources de chaque organisme public est affecté au financement de l'ensemble de ses dépenses. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les ressources et les dépenses.

Les dépenses sont autorisées en fonction de leur nature économique et, le cas échéant, en fonction des finalités qu'elles poursuivent.

Les budgets de l'Etat et des autres organismes publics présentent de façon sincère leurs ressources et leurs dépenses. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles au moment de leur élaboration et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

Les « grands principes budgétaires » classiques sont affirmés: unité, annualité, universalité, spécialité. A ces principes, la Loi organique ajoute un nouveau principe à savoir la sincérité budgétaire.

Les conséquences concrètes et opérationnelles de ces principes sont tirées ultérieurement dans plusieurs articles.

Article 4

Les bailleurs de fonds internationaux sont tenus d'informer le Ministre chargé des finances

de toute contribution financière apportée aux administrations publiques ou à la réalisation de projets et d'activités d'intérêt public. Aucun Ministre ni autre agent public ne peut accepter ou recevoir un financement des bailleurs de fonds internationaux sans approbation préalable du Ministre chargé des finances.

Première application du principe, fixé dès l'article 2, de soumission des fonds des bailleurs à la présente LO : le ministre des finances doit être systématiquement informé des perspectives de financement international. Pour piloter de façon cohérente la politique budgétaire et financière du pays, le ministre des finances doit en effet avoir connaissance de l'ensemble des ressources financières du pays. Ministre des ressources financières publiques, c'est lui qui doit négocier et signer les conventions de financement.

Il serait opportun que toutes les autorités publiques du pays, et notamment les ministres, soient clairement informées de cette nouvelle obligation, par exemple par une note signée du ministère des finances, avec copie aux bailleurs.

Article 5

L'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts, droits, taxes et prélèvements obligatoires de toute nature ne peuvent être déterminés, supprimés ou modifiés que par une loi de finances. Ils sont, sauf disposition législative expresse contraire, valables sans limite de temps et ne peuvent avoir d'effet rétroactif.

En matière fiscale, tout est du domaine législatif et le pouvoir réglementaire est très restreint.

En outre, innovation majeure conçue dans une perspective de discipline budgétaire et de cohérence fiscale, seules les lois de finances peuvent comporter des dispositions fiscales : une loi ordinaire, notamment une loi préparée par un

ministre sectoriel, ne peut donc plus comprendre d'articles fiscaux.

L'article pose également un principe de non-rétroactivité de la loi fiscale.

Article 6

Aucune recette non fiscale ne peut être établie ou encaissée si elle n'a été au préalable autorisée par une loi ou un règlement.

La rémunération des services rendus et des produits cédés par l'Etat ne peut être établie et perçue que si elle est instituée par décret pris sur rapport du Ministre chargé des finances et du Ministre intéressé. Leur produit est prévu et évalué en loi de finances.

Très fort pour les ressources fiscales, le principe de « légalité » s'applique également aux ressources non fiscales qui ne peuvent être perçues que sur la base d'un texte formel régulièrement approuvé et publié : une loi, ordinaire ou de finances, ou un règlement.

Article 7

Les ressources naturelles appartiennent à l'Etat. Il peut en vendre les produits ou en concéder l'exploitation à des tiers au terme d'accords écrits et rendus publics prévoyant notamment la juste rémunération de l'Etat sous forme de redevance ou de dividende ainsi que l'application de la fiscalité de droit commun sous réserve d'éventuelles exceptions prévues en loi de finances. Ces accords font l'objet d'un suivi d'exécution dans un rapport annuel annexé aux lois de finances, faisant notamment apparaître l'ensemble des recettes fiscales et non fiscales que l'Etat tire de l'exploitation et de la vente de ses ressources naturelles.

Les recettes tirées de ces ressources naturelles sont gérées et affectées selon les principes définis en application de la présente loi organique. Les lois de finances fixent les modalités et les procédures de gestion de ces recettes de nature à garantir des bénéfices économiques et sociaux durables à la collectivité nationale.

Cet article affirme un principe très fort, celui de la propriété publique des ressources naturelles et, corolairement, la nécessité pour l'Etat de tirer une juste rémunération de leur exploitation. Les ressources financières, quelles qu'en soient la nature et la forme, issues de cette exploitation sont des ressources publiques, soumises à l'ensemble des dispositions de la LO. Cette exploitation doit se faire dans une perspective de soutenabilité.

Le code minier devra respecter les principes affirmés dans cet article. La version actuelle de ce code, antérieur à la présente LO, comporte notamment des dispositions fiscales qui, dans la forme comme dans le fond, ne respectent pas la loi organique dont l'autorité est supérieure au Code minier ; en particulier, désormais, la fiscalité minière ne peut plus être modifiée que par une loi de finances.

Une mise en cohérence des deux textes devra être envisagée.

Article 8

Le produit des impôts, droits, taxes et prélèvements obligatoires de toute nature est attribué à l'Etat.

Toutefois, une loi de finances peut, par exception, attribuer directement le produit d'un impôt, en tout ou partie, à une collectivité locale. Dans ce cas, la loi de finances peut également déléguer aux collectivités attributaires la possibilité de fixer le taux de ces impôts dans des limites qu'elle détermine.

Par principe, le produit de l'impôt – quelles qu'en soient la nature et la forme – est affecté à l'Etat, seul détenteur du pouvoir fiscal dans le pays. Une partie de ce pouvoir peut néanmoins être délégué aux collectivités locales, par des dispositions inscrites en loi de finances.

Toute loi relative aux collectivités locales devra respecter ce principe du monopole de la fiscalité attribué à l'Etat.

Article 9

Pour couvrir les charges résultant des compétences attribuées aux collectivités locales par la loi, l'Etat leur attribue des impôts locaux dans les conditions fixées à l'article 8 de la présente loi organique, ou des subventions et transferts à partir de son propre budget.

La détermination des catégories de dépenses et de ressources des collectivités locales ainsi que le montant des transferts et subventions en provenance de l'Etat sont fixés en loi de finances.

Les principes de décentralisation fiscale et budgétaire sont fixés ici. Notamment, les charges confiées aux collectivités locales doivent être nécessairement couvertes par des ressources équivalentes, soit des ressources et impôts locaux, soit des transferts de l'Etat. Les conditions d'application de ces règles seront fixées en loi de finances.

Ces principes visent à garantir l'équilibre des finances locales ainsi que la cohérence interne des finances publiques : finances locales et finances de l'Etat, en recettes comme en dépenses, doivent être coordonnées de façon satisfaisante.

Article 10

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 définitivement voté, aucun décret ne peut être signé tant que ces charges ou pertes de ressources n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées en loi de finances.

La validité de toute disposition législative ou réglementaire conduisant à des dépenses supplémentaires est subordonnée à l'ouverture du crédit correspondant au budget. Nul ne peut donc prétendre se prévaloir d'un texte quelconque lui accordant un avantage financier ou un droit de créance sur le Trésor tant qu'une loi de finances n'a pas ouvert de crédit correspondant.

Ainsi, en matière de dépenses publiques, la loi de finances a une portée supérieure à celle des autres textes, mêmes législatifs.

Article 11

Aucune dépense publique ne peut être engagée et payée, d'une part, si elle n'est pas couverte par un crédit inscrit à un budget public régulièrement adopté et si, d'autre part, elle n'est préalablement définie dans un texte législatif ou réglementaire, régulièrement adopté et publié. En particulier, les conditions et critères d'attribution d'aides, subventions et transferts au bénéfice de toute personne privée ou organisme public doivent être préalablement définis dans des textes législatifs et réglementaires rendus publics.

Toute dépense doit avoir une base légale ou réglementaire. Si elle est également nécessaire, l'inscription d'un crédit au budget ne suffit pas : il faut un texte, régulièrement adopté et publié, définissant l'objet, le contenu et les modalités de la dépense. Cette disposition vaut tout particulièrement pour les subventions accordées à des acteurs économiques ou sociaux ainsi que pour les salaires et primes accordés aux agents publics : dans les deux cas, un texte doit avoir préalablement autorisé et défini la subvention ou la prime.

Cet article proscriit donc toute dépense discrétionnaire et, en particulier, traduit de façon juridiquement opérationnelle, l'adage classique : « Pas de subvention sans texte »

Titre II. De la politique budgétaire

Article 12

Le budget de l'Etat et ceux de tous les autres organismes publics doivent être établis et financés dans des conditions qui garantissent la soutenabilité de l'ensemble des finances publiques et assurent le respect des engagements internationaux relatifs aux équilibres budgétaires et financiers à moyen

terme souscrits par la République de Guinée.

La section de fonctionnement des budgets des collectivités locales, établissements publics à caractère administratif et organismes de protection sociale doit être présentée et exécutée en équilibre. Les conditions dans lesquelles ces organismes publics peuvent recourir à l'emprunt pour le financement de leurs investissements sont fixées en loi de finances.

Une bonne politique budgétaire est la condition première d'une bonne gestion des finances publiques. Cette politique budgétaire doit être, sur le moyen et le long terme, soutenable c'est à dire ne jamais faire prendre au pays le risque d'insolvabilité. Ce principe de soutenabilité, version contemporaine de principe classique d'équilibre budgétaire, est aujourd'hui, partout dans le monde, au cœur des politiques budgétaires de la plupart des Etats, comme c'est le cas des pays de l'UEMOA.

Pour les budgets des collectivités locales, de la sécurité sociale et des démembrements de l'Etat, ce souci d'équilibre est affirmé de façon plus précise et plus exigeante : toutes les dépenses de fonctionnement doivent être couvertes par des recettes définitives et l'emprunt ne peut donc financer que les dépenses d'investissement. C'est ce que l'on appelle la « Règle d'or » ou le « petit équilibre ».

Article 13

Dans la perspective fixée à l'article 12 alinéa 1 de la présente loi organique, le Gouvernement établit chaque année un cadre budgétaire à moyen terme définissant, en fonction d'hypothèses économiques réalistes, précises et justifiées, l'évolution sur trois ans :

- de l'ensemble des ressources et dépenses des organismes publics, y compris les contributions des bailleurs de fonds internationaux, décomposées par grandes catégories ;
- du besoin ou de la capacité de financement

des administrations publiques en résultant ainsi que des opérations de financement et du niveau global d'endettement financier des administrations publiques qui en découlent.

Les CBMT, souvent préparés en liaison avec certains bailleurs de fonds internationaux, deviennent une obligation légale de nature « organique ».

Ils doivent être établis ou révisés chaque année, en début de procédure budgétaire. Ils constituent le cadrage macro-économique, envisagé dans une perspective de moyen terme sur 3 ans, de chaque loi de finances et en fixent les principaux agrégats : recettes, dépenses, solde. Ils respectent naturellement l'objectif de soutenabilité fixé à l'article 12.

Article 14

Sur la base de ce cadre budgétaire à moyen terme et dans les limites qu'il fixe, le Gouvernement établit des cadres de dépenses à moyen terme décomposant, pour les trois années à venir, les grandes catégories de dépenses publiques, par nature, par fonction et par ministère.

Des CDMT décomposent le volet dépenses du CBMT, visé à l'article 13, en grandes catégories (éducation, santé, sécurité...), permettant ainsi d'affirmer des priorités budgétaires sectorielles cohérentes avec les priorités de politiques publiques du gouvernement. Cette programmation des dépenses s'intègre naturellement dans le cadrage budgétaire préalablement établi, et donc respecte le principe de soutenabilité.

Article 15

Chaque année, avant le 1er juillet, le Gouvernement transmet à l'Assemblée Nationale les documents de cadrage à moyen terme définis aux articles 13 et 14 de la présente loi organique, accompagnés d'un rapport sur la situation macro-économique et d'un rapport sur l'exécution du budget de l'exercice en cours. L'Assemblée Nationale organise un débat d'orientation

budgétaire en séance publique sur ce rapport à l'issue duquel un vote peut être organisé.

Les projets de lois de finances annuelles doivent être conformes à la première année de ces documents de cadrage à moyen terme.

Pour permettre un débat clair et démocratique sur les grandes orientations de la politique de finances publiques et les priorités budgétaires du pays, les CBMT et CDMT sont présentés par le gouvernement à l'Assemblée Nationale. Ce débat d'orientation budgétaire doit intervenir chaque année, trois mois avant la présentation du projet de loi de finances qui en concrétise la première année. Le cadrage pluriannuel, macro-économique et budgétaire, précède ainsi, à la fois logiquement et chronologiquement, les budgets annuels

Titre III.

Du budget de l'Etat

Article 16

Le budget de l'Etat détermine, pour un exercice budgétaire, la nature, le montant et l'affectation des recettes et dépenses budgétaires ainsi que le solde budgétaire qui en résulte.

Le budget de l'Etat comprend le budget général, les budgets d'affectation spéciale et les comptes de commerce. Il est adopté en loi de finances.

L'exercice budgétaire s'étend sur une année civile.

Une définition claire est donnée du budget de l'Etat. Son contenu, distingue le budget général - qui en forme l'essentiel - des budgets d'affectation spéciale et comptes de commerce qui sont définis plus loin aux articles 36 et 37. La distinction et la complémentarité entre budget et loi de finances est clarifiée : le budget est l'acte de substance qui arrête recettes, dépenses et solde alors que, la loi de finances est l'acte légal de procédure qui régit les modalités d'adoption et d'application de ce budget.

L'article précise enfin le principe d'annualité.

Article 17

Les recettes et les dépenses de l'Etat sont constituées, d'une part, de recettes et dépenses budgétaires et, d'autre part, de ressources et charges de financement.

Article d'introduction des chapitres suivants qui affirment la distinction essentielle entre les opérations budgétaires (qui sont définitives) et les opérations de financement (qui sont provisoires).

Chapitre 1.

Des recettes et des dépenses budgétaires

Article 18

Les recettes budgétaires de l'Etat sont constituées des:

- recettes fiscales comprenant les impôts, les taxes, droits et autres prélèvements obligatoires hormis les cotisations de sécurité sociale ;
- dons, legs et fonds de concours, y compris ceux provenant des bailleurs de fonds internationaux ;
- autres recettes comprenant les revenus de la propriété, les ventes de biens et services, les amendes, pénalités et confiscations, les transferts volontaires autres que les dons, et recettes diverses.

Ces recettes sont décomposées, en fonction de leur nature et éventuellement de leur source, en articles, subdivisés en paragraphes, selon une nomenclature s'inspirant des standards internationaux et régionaux et arrêtée par le Ministre chargé des finances.

La liste des recettes budgétaires et leur regroupement en catégories est conforme à la nomenclature prévue par le Manuel de Statistiques de Finances Publiques (MSFP) 2001 du FMI qui en matière de recettes est unique, combinant critères économiques et juridiques.

Article 19

Les dépenses budgétaires de l'Etat sont constituées des:

- charges financières de la dette ;
- dépenses de personnel ;
- dépenses de biens et services ;
- dépenses de transfert

- dépenses d'investissement.

Chacune de ces catégories de dépenses constitue un titre budgétaire numéroté de I à V. Chaque titre budgétaire est décomposé, en fonction de la nature économique des dépenses, en chapitres, subdivisés le cas échéant en articles selon une nomenclature arrêtée par le Ministre chargé des finances.

Outre les classifications administratives et économiques, cette nomenclature du budget de l'Etat intègre une classification fonctionnelle conforme aux standards internationaux ou régionaux et, le cas échéant, toute classification additionnelle qui pourrait s'avérer nécessaire.

La liste des dépenses budgétaires et leur regroupement en catégories est conforme à la nomenclature prévue par le MFSP 2001 qui est une nomenclature économique.

D'autres nomenclatures, notamment la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP, ou COFOG en anglais), sont prévues.

Chapitre 2.

De la nature et de la portée des autorisations budgétaires

Article 20

Un crédit budgétaire est le montant maximum de dépenses qu'un Ministre ou une Haute Autorité responsable d'institution constitutionnelle est autorisé par l'Assemblée Nationale à engager et à payer, pour un objet déterminé, au cours d'un exercice budgétaire.

Les crédits budgétaires sont fixés dans le budget adopté en loi de finances.

Base de toute dépense budgétaire, le crédit fait l'objet d'une définition juridique dans ses deux aspects, l'engagement et le paiement. Cette clarification a pour objectif principal d'interdire d'engager une dépense non budgétée sur un exercice donné, même si son paiement, exigible l'année suivante, est couvert par un crédit sur l'exercice ultérieur.

Tout le système de contrôle des engagements, développé ultérieurement dans d'autres articles de la LO, est ainsi solidement fondé sur le plan juridique.

Article 21

Les crédits de chacun des ministères et des institutions constitutionnelles, sont présentés en titres, chapitres et articles conformément à la nomenclature définie à l'article 19 de la présente loi organique.

La décomposition en titres et chapitres budgétaires s'impose aux ordonnateurs et comptables publics alors que la décomposition en articles est indicative.

La nomenclature budgétaire comprend trois niveaux : le « titre », le « chapitre » et l'« article », mais l'article n'a qu'une portée indicative : une première étape de globalisation des crédits est ainsi franchie donnant une certaine flexibilité aux ordonnateurs/gestionnaires. On porte donc remède à la fragmentation excessive de l'autorisation budgétaire : le nombre de lignes budgétaires devrait ainsi passer de quelques dizaines de milliers à quelques milliers. La seconde étape de globalisation interviendra ultérieurement, avec la mise en place effective des budgets de programme.

Article 22

Une réserve de crédits est prévue sur un chapitre spécifique du budget du Ministre chargé des finances pour couvrir les dépenses accidentelles et imprévisibles. Cette réserve de crédits est répartie en tant que de besoin, par arrêté du Ministre chargé des finances, au profit des chapitres ou des programmes sur lesquels les besoins de dépenses accidentelles et imprévisibles sont apparus. Aucune dépense ne peut être directement imputée sur cette réserve de crédits.

Pour faire face, en cours d'année, aux événements soudains qui ne pouvaient être anticipés lors de la préparation du budget, une réserve globale de crédits est créée. Elle ne doit pas être trop importante (moins de 5% voire de 3% du budget) et ne doit pas être considérée comme une simple commodité

permettant de corriger les erreurs de budgétisation ou, pire encore, comme une façon de différer et de cacher des décisions budgétaires délicates. Elle ne peut être utilisée que pour faire face aux événements réellement imprévisibles lors du bouclage du budget et non pas aux dépenses simplement imprévues, que l'on a oublié de budgéter.

L'utilisation de cette réserve, placée sous le contrôle du ministre des finances, se fait en deux temps : d'abord un virement à la ligne budgétaire ministérielle pertinente, puis engagement et paiement à partir de cette ligne, selon les procédures normales de la chaîne de la dépense.

Article 23

Pour les ministères dont la liste est arrêtée en loi de finances, les crédits sont, à titre informatif et dans un document annexé au budget, regroupés dans un ou plusieurs programmes.

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

A ces programmes sont associés des objectifs, 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 par les corps et institutions de contrôle et donnent lieu à un rapport de performance élaboré en fin de gestion par les ministères concernés.

Une définition classique du programme et de ses attributs est donnée ici. Pour en permettre l'application progressive et la subordonner à la capacité effective des administrations à assumer ce changement majeur de mode de gestion, la LO a retenu le principe d'une évolution progressive d'ici à fin 2017 (voir l'article 83 et son commentaire).

La première étape de cette évolution consiste simplement à produire un document, annexé

au PLF, présentant les caractéristiques principales du programme. A ce stade, le programme n'est pas formellement intégré dans la nomenclature et les crédits sont budgétés et gérés selon la nomenclature classique : le programme n'est que virtuel ou « informationnel ».

En outre, toujours dans cet esprit de progressivité, tous les ministères ne seront pas soumis en même temps à cette nouvelle obligation de produire ces documents de programme « virtuel » : c'est en fonction de leur degré de préparation que, année après année, ils auront à produire ces documents. Dans cette perspective, il serait souhaitable qu'un calendrier pluriannuel de passage aux budgets de programmes soit établi dès la promulgation de la LO.

Est ainsi définie la première étape de passage aux budgets de programme, une étape de conception et d'apprentissage tant au plan méthodologique que culturel. Cette étape doit durer au moins trois ans (cf. article suivant)

Article 24

Pour ceux des ministères ayant été soumis aux dispositions de l'article 24 durant au moins trois exercices budgétaires consécutifs, la loi de finances peut décider, par dérogation à l'article 21 alinéa 1 de la présente loi organique, que les crédits de ces ministères sont présentés et autorisés en programmes. Les crédits de ces programmes sont répartis en titres, chapitres et articles conformément à l'article 19 de la présente loi organique.

Au sein de ces programmes, l'ordonnateur peut, par dérogation aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 21 de la présente loi organique, modifier la répartition des crédits entre les différents titres budgétaires sans toutefois que ces modifications conduisent à augmenter le titre II relatif aux dépenses de personnel ni à diminuer le titre V relatif aux dépenses d'investissement. Seuls les ministères dont les modalités de gestion et de contrôle interne répondent à des normes d'efficacité, d'efficience et de sécurité définies par arrêté du Ministre chargé des finances peuvent bénéficier des dispositions

fixées au premier alinéa du présent article. Un rapport de l'Inspection Générale des Finances attestant la capacité du ministère concerné à respecter ces normes est joint au projet de loi de finances.

Cet article décrit la deuxième étape de passage aux budgets de programme : après un minimum de trois de budgets de programme « virtuels », les ministères peuvent passer aux budgets de programme « réels ».

La nomenclature budgétaire doit alors intégrer les programmes, conduisant notamment à nouvelle étape, strictement encadrée, de globalisation des crédits, et la gestion pourra alors se développer effectivement selon la logique de performance. Le passage à cette seconde étape est subordonné à une vérification formelle, par l'IGF, de la capacité effective de chaque ministère à gérer en mode « performance ».

Si la LO permet ainsi une mise en œuvre de cette deuxième étape au rythme propre de chaque ministère, ils est souhaitable que cette mutation progressive soit, au plan global, pilotée et programmée par le ministre des finances pour faire en sorte que la migration ne soit pas trop longue, qu'aucun ministère ne reste trop longtemps au bord du chemin.

Article 25

Les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds sont spécialisés par ministère. Le nombre et la répartition des emplois autorisés pour chaque ministère ne peuvent être modifiés que par une loi de finances.

Les effectifs de chaque ministère devront désormais être votés par l'Assemblée Nationale dans la loi de finances. C'est une nouveauté importante qui, dans une perspective de discipline budgétaire, est destinée à mieux garantir la maîtrise de la masse salariale.

Les gestionnaires sont ainsi soumis à une double contrainte : en crédits et en effectifs. En conséquence, le Contrôleur Financier devra organiser - en liaison avec tous les gestionnaires ministériels ainsi qu'avec l'administration chargée de la Fonction Publique - une procédure de contrôle des emplois permettant de subordonner tout acte de recrutement (ouverture de concours, appel à candidature, signature de contrat...) à la vérification préalable de la disponibilité d'un poste budgétaire.

Article 26

Les crédits ouverts en dépenses d'investissement distinguent des autorisations d'engagement et des crédits de paiement.

Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour chaque opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction.

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

Si l'article 20 a déjà bien distingué la double portée d'un crédit, il est apparu nécessaire, pour les dépenses qui s'exécutent sur plusieurs années, de dissocier effectivement deux types de crédits. Pour ces dépenses, notamment les investissements, le budget comportera désormais deux lignes : l'une ouvrant l'autorisation d'engagement, égale au montant global total de l'investissement à lancer au cours de l'exercice concerné ; l'autre ouvrant la fraction de crédit de paiement correspondant à la tranche de travaux qui sera effectivement exécutée au cours de ce même exercice.

Cette dissociation permet de donner une meilleure visibilité, et donc une meilleure maîtrise, de la gestion des investissements et de leur financement. Il est par ailleurs prévu qu'une annexe aux lois de finances

récapitule le calendrier des crédits de paiement pour les années futures.

Article 27

L'État peut conduire certaines de ses opérations d'investissement en partenariat avec une entreprise ou un groupe d'entreprises privées en lui confiant une mission globale relative au financement de ces opérations ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation et leur gestion. Dans ce cas le budget doit prévoir, dès l'année où le contrat est conclu, une autorisation d'engagement couvrant la totalité de l'engagement juridique.

Cet article vise les « Partenariats Public Privé » (PPP) qui pourraient se développer en Guinée et soumet leur budgétisation à la distinction autorisation d'engagement/ crédit de paiement (AE/CP) établie à l'article précédent.

Article 28

Sous réserve des dispositions prévues à l'article 29 ci-dessous, tous les crédits d'engagement et de paiement ainsi que les plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par l'Etat sont limitatifs et les dépenses ne peuvent être engagées et payées que dans la limite des crédits ouverts.

Affirmation du principe classique de limitativité des crédits, à l'exception des crédits de charge de la dette (cf. article suivant).

Article 29

Les crédits relatifs aux charges de la dette de l'Etat ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur un chapitre spécifique. Les dépenses auxquelles s'appliquent ces crédits évaluatifs s'imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts.

Les commissions compétentes de l'Assemblée Nationale sont immédiatement informées des dépassements de crédits évaluatifs. Ces dépassements font l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

Les crédits évaluatifs ne peuvent faire l'objet d'aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 30 à 34 de la présente loi organique.

Les exceptions au principe de limitativité sont définies de façon très restrictive et sont réservées au strict nécessaire : seuls les crédits relatifs aux charges de la dette (seulement les intérêts et frais associés aux opérations de gestion de la dette, pas le « principal » qui n'est d'ailleurs pas une opération « budgétaire ») sont évaluatifs.

Toute autre dépense, même lorsqu'il est difficile d'en prévoir le montant exact, est limitative. Cette règle stricte implique naturellement des progrès dans les méthodes d'estimation et de prévision budgétaires.

Article 30

Des transferts et des virements de crédits peuvent, en cours d'exercice, modifier la répartition des crédits du budget général.

Des transferts peuvent modifier entre ministères ou au sein d'un ministère entre directions et services ou programmes, l'attribution des crédits sans en changer la nature, ni l'objet.

Les transferts entre ministères sont autorisés par décret pris en Conseil des Ministres sur rapport conjoint du Ministre chargé des finances et du Ministre intéressé et après consultation des commissions compétentes de l'Assemblée Nationale. Les transferts entre directions et services à l'intérieur d'un même ministère sont autorisés par arrêté interministériel du Ministre intéressé et du Ministre chargé des finances.

Des virements de crédits peuvent modifier la nature et l'objet des crédits. Les virements entre titres budgétaires sont autorisés par décret pris en Conseil des Ministres sur rapport conjoint du Ministre chargé des finances et du Ministre intéressé et après consultation des commissions compétentes de l'Assemblée Nationale. Les virements entre chapitres budgétaires sont autorisés par arrêté interministériel du Ministre intéressé et du Ministre chargé des finances.

Le montant annuel cumulé des virements et transferts ne peut dépasser dix pour cent (10%)

du budget de l'exercice en cours.

Les possibilités de « réallocations » de crédits en cours d'année sont définies de façon simple et précise, dans le droit fil des pratiques actuelles.

La seule véritable novation réside dans l'information régulière de l'Assemblée Nationale sur ces modifications, en principe marginales, du budget qu'ils ont voté.

Ces règles de réallocations tiennent compte des règles de fongibilité plus large résultant de l'article 21 : c'est la conjugaison d'une globalisation accrue des crédits et des présentes règles de réallocation qui permet de prendre la mesure de la flexibilité accrue dont l'administration bénéficiera par rapport au budget voté.

Article 31

En cas de catastrophe ou de crise aiguë, des crédits supplémentaires peuvent être décidés par le gouvernement à condition toutefois que ces nouveaux crédits soient gagés, soit par des recettes supplémentaires, soit des annulations de crédits. L'équilibre budgétaire initialement voté doit être strictement respecté.

L'Assemblée Nationale en est immédiatement informée et un projet de loi de finances rectificative portant ratification de ces crédits est déposé dès l'ouverture de sa plus prochaine session.

Cet article prévoit une procédure exceptionnelle permettant au gouvernement, en cas d'extrême urgence d'ouvrir des crédits supplémentaires (procédure parfois appelée « décret d'avances »). Elle ne doit être utilisée que pour couvrir des dépenses qui sont, d'une part, réellement imprévisibles au moment de la préparation du budget et, d'autre part, des dépenses qui ne peuvent attendre la prochaine loi de finances.

En outre, cette procédure doit être employée qu'après que toutes les autres flexibilités introduites par la LO, notamment la fongibilité, les réallocations et la réserve globale de l'article 22, aient été épuisées. Cette procédure de l'article 31 doit rester un

instrument de dernier recours. Bien sur, au delà, une loi de finances rectificative reste une solution pour apporter en cours d'année, directement sans passer par cette procédure exceptionnelle de l'article 31 ni par des mouvements réglementaires de crédits, des modifications substantielles au budget initial.

Article 32

Un crédit du budget général peut être annulé :

1) soit, lorsqu'il est devenu sans objet, par arrêté interministériel signé par le Ministre chargé des finances et le Ministre concerné.

2) soit, lorsque le Ministre chargé des finances estime nécessaire de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire, par décret en Conseil des Ministres pris sur le rapport du Ministre chargé des finances, après avis du ou des Ministres concernés. Ce décret est immédiatement communiqué, pour information, aux commissions compétentes de l'Assemblée Nationale.

Des annulations de crédits sont toujours possibles. La LO prévoit explicitement la possibilité d'annulation de crédits qui seraient rendues nécessaires par des tensions de trésorerie, liées par exemple à une dégradation de la conjoncture ou à un retard dans le versement de fonds de bailleurs internationaux : ce que l'on appelle la « régulation budgétaire », de pratique et de nécessité constantes, est ainsi formellement légalisée. Cette régulation doit naturellement être liée aux prévisions de trésorerie (cf. art 71).

Article 33

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

Les autorisations d'engagement disponibles à la fin de l'année ne peuvent pas être reportées. Les crédits de paiement relatifs aux dépenses d'investissement disponibles à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même chapitre ou le même programme dans la limite des autorisations d'engagement effectivement utilisées mais n'ayant pas encore donné lieu à

paiement.

Ces reports s'effectuent par décret en Conseil des Ministres, accompagné d'un rapport du Ministre chargé des finances qui évalue et justifie les ressources permettant d'en couvrir le financement sans dégradation du solde du budget autorisé de l'année en cours.

Ce décret est immédiatement communiqué, pour information, aux commissions compétentes de l'Assemblée Nationale.

La LO définit des règles très strictes en matière de report.

Sur le fond, une seule exception est prévue au principe d'annualité (lorsque qu'un investissement a été engagé et que la tranche de paiement budgétée et réalisée n'a pu être payée avant la fin de l'exercice).

Dans la forme, ce type de report requiert une procédure lourde, permettant notamment de s'assurer que le report ne dégradera pas le solde de l'exercice suivant.

Article 34

Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits :

1) les recettes provenant de la restitution à l'Etat lors d'un exercice donné de sommes indûment payées ou à titre provisoire, lors du même exercice, sur crédits budgétaires ;

2) les recettes provenant de cessions lors d'un exercice donné entre services de l'Etat ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires, lors du même exercice.

Mesure technique classique à la disposition de l'administration pour certaines corrections d'erreurs ou commodités de gestion.

Chapitre 3.

Des affectations de recettes

Article 35

Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets d'affectation spéciale, de comptes de commerce ou de fonds de concours.

Article introductif de trois – trois seulement - procédures dérogatoires au principe d'universalité : BAS, comptes de commerce et fonds de concours.

Article 36

Les budgets d'affectation spéciale prévoient et autorisent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires réalisées par des services de l'Etat sans personnalité juridique et financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature ou par destination, en relation directe avec les dépenses concernées. Ils peuvent notamment être créés pour recueillir les fonds des bailleurs internationaux qui, par exception à l'article 4 de la présente loi organique, ne sont pas intégrés au budget général de l'Etat.

En outre, toute ressource tirée de l'exploitation de ressources naturelles, fiscale ou non-fiscale, permanente ou exceptionnelle, peut être affectée à un BAS pour financer des investissements contribuant au développement économique et social du pays.

Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante doivent faire l'objet d'un budget d'affectation spéciale.

Sous réserve des règles particulières prévues au présent article, les opérations d'un budget d'affectation spéciale sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général.

Les recettes d'un budget d'affectation spéciale ne peuvent comporter aucun versement du budget général, à l'exception des versements du budget général au profit des budgets d'affectation spéciale créés pour recueillir les fonds des bailleurs internationaux.

Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général ne peut être effectué à partir d'un budget d'affectation spéciale.

Les budgets d'affectation spéciale doivent être présentés et exécutés en équilibre. Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits

supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du Ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent.

Les crédits de paiement disponibles, le cas échéant, en fin d'année sur un budget d'affectation spéciale sont reportables sur l'année suivante dans la limite de l'excédent constaté.

Un BAS, précédemment connu sous l'appellation de CAS pour « compte d'affectation spéciale, est une partie du budget que l'on veut isoler – pour une meilleure visibilité et un meilleur suivi en exécution - car les dépenses concernées sont financées par des recettes spécifiques, notamment les fonds des bailleurs internationaux ou les recettes, fiscale ou non fiscales, tirées par l'Etat de l'exploitation des ressources naturelles (mines, forêts etc.).

Un BAS est ainsi un compromis entre la budgétisation complète et intégrale, qui confond toutes les ressources et dépenses dans une même masse, et la débudgétisation totale, qui soustrait des fonds publics au vote et au contrôle de l'Assemblée Nationale.

Article 37

Un compte de commerce prévoit les transactions financières liées aux opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale. Sous réserve des règles particulières prévues au présent article, les opérations d'un compte de commerce sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général. Les comptes de commerce sont créés en loi de finances. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère évaluatif. Les recettes d'un compte de commerce peuvent comprendre une subvention du budget général.

Les comptes de commerce doivent être présentés et exécutés en équilibre. Les crédits de paiement disponibles, le cas échéant, en fin d'année sur un compte de commerce sont reportables sur l'année suivante dans la limite de l'excédent constaté.

Le compte de commerce permet à l'Etat de retracer les activités de nature commerciale, annexes à ses missions de service public (exemples : carburant des armées, pharmacie des hôpitaux, librairie des universités...).

Si l'activité commerciale paraît substantielle et durable, alors elle devra – juridiquement, budgétairement et comptablement – sortir de l'Etat pour être constituée en entité juridique indépendante : établissement public ou entreprise publique, par exemple.

Article 38

Les fonds de concours sont constitués à partir de ressources à caractère non fiscal versées par des personnes physiques ou morales, notamment les bailleurs de fonds internationaux, pour concourir à des dépenses d'intérêt public. Leur emploi doit être conforme à l'intention de la partie versante.

Les fonds de concours sont prévus, évalués et autorisés dans une loi de finances qui définit également leurs règles d'utilisation. Ils sont directement portés en recettes au budget général. Dès leur versement effectif, un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du Ministre chargé des finances sur le chapitre ou le programme concerné.

Procédure classique, le fonds de concours permet à un tiers de participer au financement de dépenses publiques ; par exemple, une entreprise industrielle peut ainsi financer une partie d'un ouvrage routier utile à son activité ; un bailleur souhaitant participer de façon occasionnelle à un projet précis peut aussi recourir à cette procédure (par contre, si le financement du bailleur est récurrent et substantiel, un BAS paraît préférable comme l'indique l'article suivant).

Article 39

Lorsqu'ils sont accordés à l'Etat, les fonds des bailleurs internationaux, y compris ceux accordés à des projets ou programmes d'investissement particuliers, sont intégrés en recettes et en dépenses à son budget général. Une annexe aux lois de finances donne le détail de l'origine et de l'emploi de ces fonds.

Toutefois, les financements de projets ou

programmes d'investissement particuliers apportés par les bailleurs de fonds internationaux qui, par exception au principe posé à l'alinéa précédent et à titre transitoire, ne peuvent être versés en recettes du budget général, sont gérés selon les procédures définies, lorsqu'il s'agit de financements répétés, à l'article 37 ou, lorsqu'il s'agit d'opérations ponctuelles, à l'article 39 de la présente loi organique.

Attention, un problème de numérotation est intervenue au moment du vote : les 2 numéros des articles mentionnés à la fin de cet article 39 doivent être diminués de 1.

Novation majeure de cette nouvelle LO cet article dispose, en application de la Déclaration de Paris (2005), que les aides-projets des bailleurs doivent être intégrées au budget national. Cet article précise les conditions d'application d'un principe général posé dès l'article 2, dernier alinéa.

Cependant, compte tenu des spécificités de ce type de financement et pour tenir compte des contraintes de gestion internes à certains bailleurs, cet article 39, après avoir affirmé clairement le principe, en prévoit deux modalités particulières d'application : le BAS pour les financements importants, réguliers et répétés ; le fonds de concours pour les financements ponctuels d'opérations isolées.

Chapitre 4.

Des opérations de financement

Article 40

Les opérations de financements comprennent les ressources et les charges de financement. Les ressources de financement doivent être égales aux charges de financement pour assurer l'équilibre financier de l'exercice.

Article d'introduction et de définition qui, par opposition aux opérations budgétaires définies aux articles précédents, définit les opérations de financement (ressources et dépenses provisoires). La notion d'équilibre financier est clairement distinguée de la notion d'équilibre budgétaire.

En particulier, la prescription de l'article 75 de la Constitution qui impose le vote du budget en équilibre doit être entendue comme imposant l'équilibre financier plutôt que l'équilibre budgétaire.

Article 41

Les ressources de financement comprennent :

- le solde budgétaire, lorsqu'il est positif
- le produit des cessions d'actifs ;
- les emprunts à court, moyen et long termes ;
- les dépôts sur les comptes des correspondants du Trésor ;
- les remboursements de prêts accordés.

Ces ressources de financement sont évaluées et, s'agissant des emprunts à moyen et à long termes, autorisées par une loi de finances qui fixe un plafond à la variation nette de leur encours. Seules les ressources de financement dont le montant, l'origine et les conditions sont connus avec certitude peuvent être prises en compte.

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, ni être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique.

Le placement des disponibilités de l'Etat est effectué conformément aux autorisations annuelles données par la loi de finances.

La liste des ressources de financement est clairement définie. Elle comprend en particulier le produit de cession d'actifs (vente de terrain ou d'immeuble, privatisation...) qui ne peut donc servir au financement du budget courant.

La LO innove en soumettant au vote parlementaire tout accroissement de la dette financière du pays : la soutenabilité de la gestion financière du gouvernement est ainsi mise explicitement au cœur du débat public.

Dans le même souci de sincérité et de soutenabilité, il est explicitement interdit au gouvernement de présenter un équilibre financier intégrant des ressources financières incertaines et aléatoires. En particulier les

ressources attendues des bailleurs doivent avoir fait l'objet d'engagement formel de leur part pour pouvoir être intégrées dans l'équilibre financier.

Article 42

Les charges de financement comprennent :

- le solde budgétaire, lorsqu'il est négatif
- le remboursement des produits des emprunts à court, moyen et long termes ;
- les retraits sur les comptes des correspondants du Trésor ;
- les prêts accordés.

Ces charges de financement sont évaluées en loi de finances.

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

Cet article présente une liste classique des charges de financement.

Il convient de relever que les acquisitions d'actifs ne sont pas des charges de financement mais des dépenses budgétaires (d'investissement)

Article 43

Sauf disposition contraire d'une loi de finances, les organismes publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités au Trésor Public. En outre, dans les conditions prévues en loi de finances, des personnes privées peuvent être autorisés ou contraintes de déposer certains de leurs fonds au Trésor Public.

Ces comptes de correspondants du Trésor Public, ouverts par des organismes publics ou des personnes privées, ne peuvent être débiteurs.

Cet article confirme le principe du compte unique du Trésor (CUT) et de l'interdiction de déposer des fonds publics dans une banque commerciale. La LO précise ultérieurement que ce CUT doit être ouvert dans les livres de la BCRG.

Conformément à la tradition, le compte du Trésor peut également accueillir des fonds privés, notamment pour en sécuriser la gestion dans le cadre d'opérations méritant

une certaine protection de l'Etat (« fonds des notaires »...).

Article 44

L'Etat peut accorder des prêts à des entreprises et organismes publics dans les conditions suivantes :

1) ces prêts sont accordés par décret sur rapport du Ministre chargé des finances dans la limite de l'autorisation donnée chaque année à cet effet pour une durée fixée en loi de finances qui ne peut excéder 10 ans ;

2) ils sont retracés dans un compte de prêt. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs ;

3) ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui payé par l'Etat pour les emprunts et titres obligataires de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Le montant de l'amortissement en capital des prêts est pris en ressource au compte intéressé. Les intérêts perçus sont portés en recettes du budget général ;

4) toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet d'une procédure de recouvrement forcé ;

5) lorsqu'il apparaît que tout ou partie d'un prêt ne sera pas remboursé malgré la mise en œuvre de la procédure de recouvrement forcé, un crédit budgétaire du montant non remboursé doit être ouvert sur un chapitre spécifique du budget du Ministre en charge des finances.

Novation introduite par la LO, l'Etat doit pouvoir, dans le cadre d'une opération d'intérêt public, notamment un investissement, prêter des fonds. Une telle opération n'impacte pas l'équilibre budgétaire – sauf en cas de non remboursement (d'où l'alinéa 5)- mais seulement l'équilibre financier.

Article 45

L'Etat peut accorder sa garantie financière ou son aval à des emprunts souscrits par des entreprises ou organismes publics dans les conditions suivantes :

1) ces garanties et avals sont donnés par décrets sur rapport du Ministre chargé des finances dans une limite fixée en loi de finances et pour

une durée inférieure à 5 ans ;

2) ils sont retracés dans un compte de garantie. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaire ;

3) ils donnent lieu à rémunération inscrite en recette du budget général de l'Etat ;

4) lorsque la garantie est appelée, une dépense budgétaire égale au montant de l'appel de garantie doit être imputée sur un chapitre spécifique du budget du Ministre en charge des finances. A titre de provision, un crédit égal à 10 % des échéances annuelles dues par l'ensemble des bénéficiaires des garanties de l'Etat est inscrit chaque année sur ce chapitre ;

5) l'Etat est tenu de se retourner contre le débiteur défaillant et d'effectuer les diligences prévues par la convention de garantie ou d'aval pour obtenir le remboursement des fonds payés au créancier.

Novation introduite par la LO, l'Etat doit pouvoir, dans le cadre d'une opération d'intérêt public, garantir les emprunts souscrits par un établissement ou une entreprise publique. Cette possibilité de garantir devrait se substituer aux pratiques courantes de « rétrocession » de dette, que la LO n'autorise pas et auxquelles il devra donc être mis fin.

Une telle opération n'impacte l'équilibre budgétaire qu'à hauteur de la provision de 10%, qui sera « reprise » en loi de règlement, si la provision s'avère inutile à l'expiration de la garantie ; en cas d'appel de garantie, l'impact sur l'équilibre budgétaire est total puisqu'il faudra, au-delà de la provision, inscrire un crédit complémentaire couvrant la totalité de l'appel en garantie.

S'agissant de l'équilibre financier, il n'est pas impacté par l'octroi de la garantie tant qu'elle n'est pas appelée.

Titre IV Des lois de finances

Chapitre 1.

Du régime juridique, de la structure et du contenu des lois de finances

Article 46

Les lois de finances ont pour objet de fixer le budget de l'Etat, de déterminer ses opérations de financement et d'en rendre compte. Elles peuvent en outre comporter toute disposition de nature législative relative à la détermination des ressources et des charges de l'Etat, aux modalités de leur gestion, de leur comptabilisation et de leur contrôle ainsi qu'aux régimes de responsabilité des agents intervenant dans l'exécution du budget de l'Etat.

Ont le caractère de lois de finances :

- La loi de finances de l'année ;
- La loi de finances rectificative ;
- La loi de règlement et de compte-rendu budgétaire.

Article introductif et de définition.

Le domaine des lois de finances est strictement limité : toute disposition étrangère à ce domaine est prohibée. La procédure législative, aussi bien dans la phase gouvernementale préparatoire que dans la phase législative d'adoption, doit y veiller. Le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale devra reprendre ce point.

Pour souligner le fait que la loi de règlement doit cesser d'être une simple formalité comptable et devenir une véritable occasion de compte-rendu et d'évaluation de la gestion budgétaire tant par le ministre des finances que par les ministres sectoriels, l'appellation de ce texte traditionnel est modifiée et devient « loi de règlement et de compte-rendu budgétaire ».

Article 47

La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

I. - Dans la première partie, la loi de finances:

- 1) comporte les dispositions législatives relatives aux ressources de l'Etat affectant l'équilibre budgétaire ;
- 2) comporte l'évaluation globale des recettes budgétaires ;
- 3) fixe les plafonds de dépense du budget général, des budgets d'affectation spéciale et des comptes de commerce ;
- 4) arrête, dans le respect des principes définis à l'article 13 de la présente loi organique, le solde budgétaire résultant de la différence entre les recettes et dépenses budgétaires, majoré le cas échéant des excédents des budgets d'affectation spéciale et des comptes de commerce ;
- 5) comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat et évalue les ressources et charges de financement, présentées dans un tableau des flux de trésorerie prévisionnels, qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier ;
- 6) fixe le plafond des dettes financières de l'Etat.

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

- 1) fixe, pour le budget général, le montant détaillé des crédits de chaque institution constitutionnelle et de chaque ministère ;
- 2) arrête les budgets d'affectation spéciale et les comptes de commerce, de prêt et de garantie ;
- 3) fixe, pour le budget général, les budgets d'affectation spéciale et les comptes de commerce, le montant du plafond des reports ;
- 4) autorise l'octroi des prêts et garanties de l'Etat et fixe leur régime ;
- 5) approuve les conventions de prêt avec les bailleurs de fonds internationaux, bilatéraux ou multilatéraux ;
- 6) peut comporter des dispositions relatives:
 - a) à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire de l'année; ces dispositions ne doivent pas avoir pour effet de diminuer le montant global des recettes fiscales en dessous du niveau fixé par le cadre budgétaire à moyen terme;
 - b) aux modalités de répartition des concours

- de l'Etat aux collectivités locales;
- c) à l'information sur la gestion des finances publiques et à leur contrôle ;
- d) aux modalités d'exécution du budget de l'Etat, à sa comptabilité et au régime de responsabilité et de sanctions des agents de l'Etat en matière budgétaire, comptable et financière.

La structuration de la loi de finances initiale en deux parties vient à l'appui d'un principe fondamental de bonne budgétisation : fixer d'abord les grandes masses - et donc le solde - avant de passer au détail de la répartition de dépenses. C'est une question de discipline et de soutenabilité budgétaires.

Cette division conduit à distinguer deux catégories d'articles fiscaux : en « première partie » ceux qui impactent les recettes de l'exercice à venir ; en « deuxième partie » ceux ne les impactant pas ou n'impactant que les exercices postérieurs à l'exercice à venir.

Une « loi de finances-type », appliquant les prescriptions du présent article est jointe en annexe à titre d'illustration.

Article 48

Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, financières et sociales de la nation. Il comprend notamment la présentation des hypothèses, méthodes et résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. Il présente également les cadres budgétaires et de dépenses à moyen terme définis aux articles 13 et 14 de la présente loi organique.

Ce rapport traditionnel présente l'environnement économique dans lequel le projet de loi de finances se situe. Il intègre les CBMT/CDMT prévus aux articles 13 et 14.

Article 49

Sont joints au projet de loi de finances de l'année les annexes suivantes :

- 1) une analyse des changements de la présentation budgétaire par rapport au précédent exercice faisant apparaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée ;
- 2) une analyse des prévisions de chaque recette budgétaire, évaluant les pertes de recettes liées aux dérogations fiscales ;
- 3) un tableau des opérations financières de l'Etat retraçant l'ensemble des flux financiers des organismes publics ;
- 4) un plan de trésorerie ;
- 5) des fascicules développant par ministère le montant des crédits, présentés par titre, chapitre et article budgétaires, pour l'année considérée ainsi que, à titre indicatif, au cours des deux années suivantes ;
- 6) des projets annuels de performance présentant pour chaque programme les objectifs poursuivis, les activités envisagées, leurs coûts, les résultats attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs pertinents ;
- 7) pour les investissements, l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
- 8) la répartition des emplois rémunérés par l'Etat, présentée par ministère ;
- 9) le contenu détaillé des budgets d'affectation spéciale ainsi que des comptes de commerce, de prêt et de garantie ;
- 10) un récapitulatif détaillé de l'ensemble des fonds des bailleurs prévus dans le cadre de l'exercice budgétaire à venir précisant leur montant, leur objet et leurs modalités d'intégration au budget national et à ses procédures de gestion ;
- 11) des états développés des restes à payer et des restes à recouvrer ;
- 12) un état récapitulant la dette financière décomposée par nature, créancier et échéance accompagné d'une stratégie d'endettement ;
- 13) un rapport faisant apparaître l'ensemble des recettes fiscales et non fiscales que l'Etat tire de l'exploitation et de la vente des produits de ses ressources naturelles.

Par souci de transparence, de nombreux

documents d'analyse et de synthèse donnent les explications et justifications nécessaires à des aspects importants de la gestion budgétaire. La plupart de ces documents peuvent être reliés à tel ou tel article de la LO.

La préparation de ces documents représentera un travail important qui ne pourra être mis en œuvre que progressivement. On suggèrera de préparer, dès la première loi de finances suivant la promulgation de la LO, la totalité des documents prescrits dans cette liste quitte à ne les fournir qu'avec un contenu limité, voire embryonnaire. Ultérieurement, chaque année, le contenu de ces documents sera amélioré.

Au bout de quelques années, l'information des députés et de l'ensemble des parties-prenantes intéressées par la gestion des finances publiques sera ainsi portée au niveau en usage dans tout pays démocratique moderne.

Article 50

Sans préjudice des articles 30 à 34 de la présente loi organique, les lois de finances rectificatives peuvent modifier les dispositions de la loi de finances de l'année. Le cas échéant, elles ratifient les mouvements de crédit intervenus en application des articles 30 à 34 de la présente loi organique depuis la dernière loi de finances.

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 de décrets et d'arrêtés d'annulation de crédits ;
- si les recettes constatées s'écartent sensiblement des 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.

Les lois de finances rectificatives sont présentées dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année telles que définies à l'article 47 de la présente loi organique.

Lorsque les possibilités de modification du budget par voie réglementaire (art 30 à 34) ont été épuisées ou s'avèrent insuffisantes, toute modification du budget doit passer par l'approbation parlementaire d'une nouvelle loi de finances. Ces lois de finances rectificatives ont le même contenu et la même forme que les lois de finances initiales. La nouvelle LO, c'est une nouveauté, les rend obligatoires lorsque l'environnement économique connaît un changement substantiel.

Article 51

Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :

- 1) Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions incluses dans le projet de loi de finances rectificatives ;
- 2) Une annexe explicative détaillant et justifiant les modifications proposées ;
- 3) Un tableau récapitulant les mouvements de crédits intervenus depuis la loi de finances initiale en application des articles 31 à 35 de la présente loi organique.

Attention, un problème de numérotation est intervenue au moment du vote : les numéros des 2 articles mentionnés à la fin de cet article 51 doivent être diminués de 1.

Si la structure et le contenu des lois de finances rectificatives sont identiques à celles d'une loi de finances initiale, les annexes sont simplifiées et se limitent à trois documents.

Article 52

La loi de règlement et de compte rendu budgétaire :

- 1) arrête les résultats de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale de l'exercice considéré et en donne quitus au Gouvernement, après avis de la Cour des Comptes ;
- 2) procède aux modifications de crédits qui s'avèreraient, le cas échéant, nécessaires, notamment en :
 - ratifiant les mouvements de crédit intervenus postérieurement à la dernière loi de finances afférente à cette année ;

- ouvrant les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés sur les crédits évaluatifs ;
- procédant à l'annulation des crédits n'ayant pas été consommés.

Pour souligner le fait que la loi de règlement doit cesser d'être une simple formalité comptable et devenir une occasion de compte-rendu et d'évaluation de la gestion budgétaire des ministères, l'appellation de ce texte traditionnel est modifiée.

Article 53

Sont joints au projet de loi de règlement et de compte-rendu budgétaire :

- 1) les résultats de la comptabilité budgétaire ;
- 2) le développement détaillé des recettes effectives du budget général accompagné d'une justification des écarts par rapport aux prévisions initiales ;
- 3) un état récapitulatif et justifiant tous les mouvements de crédit intervenus en cours d'année ;
- 4) des annexes explicatives, développant, par ministère, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées ;
- 5) les rapports annuels de performances qui présentent, sous le même format que les projets annuels de performance, pour chaque programme les résultats obtenus comparés aux objectifs fixés, les actions développées et les moyens utilisés, accompagnés d'indicateurs d'activité et de résultats ainsi que d'une estimation des coûts des activités ou des services rendus ;
- 6) des annexes explicatives développant pour chaque budget d'affectation spéciale et chaque compte de commerce, le montant définitif des recettes et dépenses constatées ;
- 7) des annexes explicatives développant, pour chaque compte de prêt et de garantie, les opérations effectuées ;
- 8) le compte général de l'Etat comprenant :
 - a) la balance générale des comptes ;
 - b) le compte de résultat ;
 - c) le tableau des flux de trésorerie ;
 - d) le bilan ;

- e) des annexes, comprenant notamment une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat et une explication des changements des méthodes et des règles comptables appliquées au cours de l'exercice ;
- 9) un état développé des restes à payer et des restes à recouvrer de l'Etat accompagné d'un rapport indiquant les mesures envisagées pour apurer ces restes à payer et restes à recouvrer.

Compte tenu de l'importance nouvelle accordée à cette dernière catégorie de loi de finances, de nombreuses annexes explicatives sont exigées.

En particulier, les documents 3 à 7 ont pour objectif de fournir à la représentation un compte rendu exhaustif et substantiel de l'usage fait par le gouvernement des autorisations, en crédits et - désormais - en emplois, qui lui ont été données au titre de l'exercice passé pour assurer le bon fonctionnement des services publics et la mise en œuvre des politiques publiques.

La loi de règlement et de compte-rendu budgétaire doit devenir progressivement une occasion régulière d'évaluation des politiques publiques.

Chapitre 2.

De la procédure de préparation et d'adoption des lois de finances

Article 54

Le Ministre chargé des finances conduit, sous l'autorité du Premier Ministre, la procédure de préparation des projets de loi de finances.

Affirmation du rôle particulier du ministre des finances et de sa prééminence pour la préparation du projet de loi de finances.

Article 55

Chaque année, la procédure de préparation du projet de loi de finances de l'année est engagée par un Conseil des Ministres qui :

- en fixe le cadre macro-économique sur la base d'hypothèses prudentes et crédibles, dans le respect du montant global des recettes et des

dépenses arrêté dans le cadre budgétaire à moyen terme tel que défini à l'article 14 de la présente loi organique ;

- détermine les priorités budgétaires et normes de dépenses pour les demandes de crédit des ministères, dans le respect des cadres de dépense à moyen terme tels que définis à l'article 15 de la présente loi organique ;

- précise la procédure de présentation et d'arbitrage des demandes de crédit ainsi que leur calendrier.

Ce Conseil des Ministres doit se tenir au plus tard le 1er juin avant le début de l'exercice budgétaire couvert par le projet de loi de finances.

Le Premier Ministre, sur le rapport du Ministre chargé des finances, procède aux arbitrages sur les dépenses et les recettes qui n'ont pu faire l'objet d'un accord entre Ministres.

Le traditionnel Conseil des Ministres de lancement de la procédure budgétaire est consacré dans la LO. Il se tient avant le 1er juin, ce qui laisse un peu plus 4 mois au gouvernement et aux administrations pour préparer le budget. Ce conseil arrête le cadrage macroéconomique en adoptant le CBMT, fixe ses priorités budgétaires et lance la procédure. Sur ces bases, le ministre des finances envoie une lettre de cadrage aux ministères.

Le Débat d'orientation budgétaire (DOB) (cf. article 15) interviendra dans les semaines suivant ce Conseil des Ministres de cadrage.

Article 56

Conformément aux dispositions des articles 75 et 76 de la Constitution ;

L'Assemblée Nationale vote le budget en équilibre. Elle est saisie par le gouvernement du projet de loi de finances au plus tard le 15 Octobre.

La loi de finances est votée au plus tard le 31 décembre.

Si à la date du 31 Décembre, le budget n'est pas voté, les dispositions du projet de loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Le gouvernement saisi pour ratification l'Assemblée Nationale, convoquée en session extraordinaire dans le délai de quinze jours.

Si l'Assemblée Nationale n'a pas voté le budget à la fin de cette session, le budget est définitivement établi par ordonnance.

L'Assemblée Nationale dispose de soixante jours au plus, pour voter la loi de finances.

Si, pour des raisons de force majeure, le Président de la République n'a pu déposer le projet de loi de finances en temps utile, la session ordinaire est suivie immédiatement et de plein droit, d'une session extraordinaire dont la durée est au plus, égale au temps nécessaire pour couvrir le délai allant du jour de dépôt du projet de loi, au soixantième jour suivant.

Si, à l'expiration de ce délai, le projet de loi de finances n'a pas été adopté, il peut être mis en vigueur par décret, compte tenu des amendements votés par l'Assemblée Nationale et acceptés par le Président de la République.

Si, compte tenu de la procédure prévue ci-dessus, la loi de finances de l'année n'a pu être mise en vigueur avant le début de l'exercice, le Président de la République demande d'urgence à l'Assemblée Nationale l'autorisation de percevoir les impôts.

Celle-ci se prononce dans les deux jours. Le Président de la République est autorisé à reconduire par décret, le budget de fonctionnement de l'année précédente.

Cet article se contente de reprendre mot pour mot les dispositions des articles 75 et 76 de la Constitution, sans rien ajouter ni modifier. La LO n'apporte ici rien de plus.

On peut toutefois, pour la bonne compréhension des choses, reformuler (en langage non juridique) la procédure définie par cet article :

- le projet de loi de finances de l'année, y compris le rapport et les annexes explicatives, doit être déposé par le ministre des finances sur le bureau de l'Assemblée Nationale au plus tard le 15 octobre de l'année N-1.

- l'Assemblée Nationale dispose alors toujours de soixante jours pour se prononcer, quelle que soit la date effective de dépôt du projet. Passé ce délai de 60j, la loi de finances peut être considérée comme adoptée et

promulguée par le Président de la République (s'il le souhaite, il n'y est pas obligé), avec naturellement tous les amendements adoptés, le cas échéant, par l'Assemblée Nationale.

- *toutefois, si le projet de loi de finances a été déposé après le 1er novembre – de facto car juridiquement c'est en principe impossible puisque le date butoir est le 15 octobre – et qu'il n'est pas adopté avant le 31 décembre (ces deux conditions sont cumulatives), le Président de la République peut, sur proposition du Gouvernement, demander à l'Assemblée Nationale de l'autoriser à :*
- *prendre un décret ouvrant, pour les seules dépenses des titres budgétaires I à IV tels que définis à l'article 20 de la présente loi organique, des crédits à hauteur de ceux de la dernière loi de finances ;*
- *continuer à percevoir les recettes fiscales et non fiscales.*
- *dans ce cas, l'Assemblée Nationale doit se prononcer sur ces demandes dans les deux jours ouvrables après qu'elle ait été saisie.*

Ces dispositions pourraient, en tant que de besoin, être transcrites et développées dans le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

Ajoutons enfin que l'équilibre prescrit par la Constitution et repris dans cet article de la LO (2^e ligne) doit s'entendre comme l'équilibre financier et non pas comme l'équilibre budgétaire.

Article 57

Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être proposé par un député, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à renforcer les procédures de contrôle du budget et des comptes publics.

Les propositions de recettes compensatrices faites par les parlementaires sont acceptées par le Ministre chargé des finances après une évaluation tenant compte des objectifs de politique économique et de l'équilibre budgétaire.

Les articles additionnels ou amendements qui contreviennent aux dispositions du présent article ainsi qu'aux articles 47, 50 et 52 de la

présente loi organique définissant les lois de finances sont irrecevables.

Tout article additionnel ou amendement doit être motivé et justifié.

Les pouvoirs d'amendement des députés sont encadré conformément aux dispositions de l'article 85 de la Constitution : i) d'une part, l'objet de ces amendements ne peut être étranger au domaine des lois de finances ; ii) d'autre part, ils ne peuvent avoir pour effet de dégrader le solde budgétaire du projet gouvernemental ; sur ce second point, pour éviter les propositions irréalistes et compte tenu de la technicité de la matière, il est précisé que l'évaluation des « gages » proposés en recettes par un député doit être validée par le ministre des finances qui en vérifie le mode de calcul .

Ces dispositions pourraient être transcrites et développées dans le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

Article 58

La seconde partie de la loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des lois de finances rectificatives, ne peut être mise en discussion devant l'Assemblée Nationale avant l'adoption de la première partie.

Corollaire de la structuration en deux parties de la loi de finances, les députés doivent d'abord approuver la première partie et donc les grands équilibres, avant de s'intéresser au détail des dépenses, en seconde partie.

On applique ainsi à la procédure parlementaire le principe de la « budgétisation descendante » qui favorise la soutenabilité des budgets : on arrête d'abord l'enveloppe maximum de dépenses avant de la répartir entre les ministères.

Ces dispositions pourraient être transcrites et développées dans le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

Article 59

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général.

Les crédits du budget général font l'objet d'un vote par ministère. Ces votes portent, le cas échéant, à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement. Les budgets d'affectation spéciale, comptes de commerce, comptes de prêt et comptes de garantie font chacun l'objet d'un vote. Les évaluations des ressources et charges de financement font l'objet d'un vote unique.

Cet article fixe l'unité de vote (liée à l'unité de spécialité définie à l'article 21 mais qui ne se confond pas avec elle), c'est à dire le nombre et l'objet des différents votes parlementaires sur le budget. L'objectif est de concentrer les votes sur un nombre précis de votes, ni trop élevé, ni trop restreint : pour l'essentiel, les votes se feront au niveau de chaque budget ministériel, ce qui paraît un compromis raisonnable.

Ces dispositions pourraient être transcrites et développées dans le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

Article 60

Les projets de lois de finances rectificatives sont déposés à l'Assemblée Nationale dès leur adoption en Conseil des Ministres.

Le projet de loi de règlement et de compte rendu budgétaire est déposé à l'Assemblée Nationale au plus tard dans les huit mois de la clôture de l'exercice et, en tout état de cause, avant le dépôt du projet de loi de finances pour l'exercice à venir.

L'Assemblée Nationale débat de ce projet dès la première session qui suit son dépôt.

Fixation du calendrier des deux autres catégories de loi de finances : loi de finances rectificatives et loi de règlement et de compte rendu budgétaire.

Titre V. Des principes relatifs à la mise en œuvre du budget de l'Etat

Les principes fixés ici au niveau « organique » sont détaillés et développés dans un décret réglementant la gestion, la comptabilisation et

le contrôle des budgets publics : le RGGBCP ou « Règlement Général »

Chapitre 1. De l'exécution

Article 61

Le Ministre chargé des finances est chargé de l'exécution du budget de l'Etat, en liaison avec les Ministres. Il est notamment responsable du respect du solde budgétaire défini par la loi de finances. Afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire, le Ministre chargé des finances peut suspendre toute décision d'engagement des crédits. Cette suspension peut ultérieurement donner à annulation de crédit en application de l'alinéa 2) de l'article 33 de la présente loi organique.

Symétriquement à l'affirmation de son rôle en matière de préparation budgétaire (article 54), cet article 61 renforce les prérogatives du ministre des finances lors de l'exécution du budget, en lui donnant notamment le pouvoir essentiel de « régulation » budgétaire. Pour sauvegarder le solde budgétaire voté par le Parlement, il peut ralentir, voire suspendre l'engagement des dépenses si les perspectives de recettes se dégradent. C'est une règle fondamentale de soutenabilité budgétaire destinée également à éviter l'apparition d'arriérés de paiement.

Article 62

Les ordonnateurs du budget de l'Etat sont les Ministres et les Hautes Autorités responsables des institutions constitutionnelles qui peuvent déléguer formellement ce pouvoir à des agents soumis à leur autorité hiérarchique directe. Le Ministre chargé des finances est l'unique ordonnateur des recettes du budget général de l'Etat. Il peut toutefois déléguer cette fonction.

Consécration de la déconcentration de la gestion des dépenses au profit des entités sectorielles, le ministre des finances n'est plus le seul ordonnateur : ce rôle fondamental est confié à chacun des ministres.

S'agissant des recettes, rien n'est changé : elles restent sous la responsabilité du ministère des finances.

Article 63

Les responsables de programme sont nommés par le Ministre dont ils relèvent. L'acte de nomination précise les conditions dans lesquelles les compétences d'ordonnateur peuvent lui être déléguées, ainsi que les modalités de gestion du programme.

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

Lorsque, en application de l'article 23 de véritables programmes seront budgétés, ils devront être gérés par un responsable de programme clairement identifié. L'entrée en vigueur de cet article est fixée au plus tard à 2018 (voir l'article 85 et son commentaire).

Article 64

Le Ministre chargé des finances nomme auprès de chaque Ministre un contrôleur financier chargé de veiller à la conformité budgétaire, tant en matière de crédits que d'emplois, et à la régularité des projets d'engagement.

Le contrôleur financier évalue la qualité et l'efficacité du contrôle interne et du contrôle de gestion mis en œuvre par les ordonnateurs et ordonnateurs délégués ainsi que de la performance des programmes.

Le contrôleur financier est placé sous l'autorité hiérarchique et administrative du Ministre chargé des finances.

Cet article constitue la consécration « organique » du contrôleur financier (CF).

« Service déconcentré » de la direction nationale du Contrôle Financier, le CF est

placé dans chaque ministère sectoriel pour, en particulier, vérifier que chaque engagement envisagé par l'ordonnateur ministériel est bien conforme à l'autorisation budgétaire votée par les députés, tant en crédits qu'en emplois. Il contrôle également la régularité financière des dépenses.

Le CF veille en outre, ici plus en tant que conseiller que contrôleur, à la bonne qualité du contrôle interne et à la performance budgétaire du ministère.

Article 65

Le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes de l'Etat relève de la responsabilité exclusive de comptables publics. Les comptables publics de l'Etat sont nommés par le Ministre chargé des finances.

Cet article constitue la consécration « organique » du comptable public. Fonctionnaire du ministère des finances, il a classiquement le monopole du maniement des deniers publics

Article 66

Les fonctions d'ordonnateur et de comptable public sont incompatibles.

Cet article réaffirme, au niveau « organique », le principe traditionnel de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable.

Article 67

Les contrôles effectués par le contrôleur financier et par le comptable public peuvent, pour les dépenses à faible risque, faire l'objet d'une modulation dans des conditions fixées, pour chaque ministère, par décret sur proposition du Ministre chargé des finances.

Introduction du principe de modulation des contrôles, en fonction du risque attaché aux opérations et organismes contrôlés.

Cette mutation, à mettre en œuvre progressivement, mettra fin au caractère

exhaustif des contrôles pour les concentrer en priorité sur les dépenses à fort enjeux. Cette modulation se mettra en place, de façon progressive et après expérimentations d'ici à 2018, dans des conditions à définir par le ministre des finances.

Article 68

Toute créance sur le Trésor Public résultant d'une procédure non conforme au droit budgétaire et comptable de l'Etat est nulle.

Pour encourager tous les acteurs de la dépense publique – y compris les fournisseurs – au respect des règles budgétaires et comptables, cette disposition nouvelle sanctionne sévèrement les infractions puisqu'elle interdit à tout comptable public de payer une dépense qui n'aurait pas été exécutée conformément aux règles de droit.

Corollairement, tout recours –gracieux comme judiciaire – d'un créancier de l'Etat sera voué à l'échec s'il apparaît que les règles, de fond comme de forme, ont été violées, et ce même si le « service a été fait ». Il s'agit là d'un instrument nouveau dans l'arsenal anti-corruption de la Guinée.

Chapitre 2. De la comptabilité

Article 69

L'Etat tient une comptabilité budgétaire destinée à vérifier le respect de l'autorisation parlementaire et une comptabilité générale destinée à suivre l'évolution de son patrimoine et apprécier sa situation financière.

Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de l'exécution de son budget et de l'évolution de son patrimoine et de sa situation financière.

Article d'introduction et de présentation des deux formes et des deux finalités des comptabilités de l'Etat : d'une part, la comptabilité budgétaire et, d'autre part, la comptabilité générale, à la fois distinctes et complémentaires.

Le principe de sincérité comptable – en écho au principe de sincérité budgétaire posé dès l'article 3 – est lui aussi affirmé au niveau « organique ».

La Constitution Financière de la République de Guinée met ainsi la transparence – valeur essentielle de la bonne gestion publique – au premier rang de ses exigences.

Article 70

Le Ministre chargé des finances arrête, au plus tard six mois après la clôture de l'exercice, les états financiers relatifs à cet exercice. Ces états financiers comprennent un compte de résultat, un tableau de flux des opérations de trésorerie, un bilan et des annexes. Ils sont rendus publics après que la Cour des Comptes ait donné et publié son avis sur leur qualité et leur sincérité comptables.

Cet article définit l'obligation annuelle de reddition des comptes de l'Etat.

La Cour des Comptes est invitée à se prononcer sur leur qualité. C'est une forme atténuée de « certification » des comptes qui est apparue préférable à ce stade de développement du système de gestion des finances publiques de la Guinée.

Ces comptes, accompagnés de l'avis de la Cour, sont ensuite intégrés dans la loi de règlement et de compte-rendu budgétaire.

Chapitre 3. De la trésorerie

Article 71

Les ressources publiques sont toutes, quels qu'en soient la nature et l'attributaire, encaissées et gérées par des comptables publics nommés par le Ministre chargé des finances et placés sous son autorité. Elles sont versées et conservées dans le compte unique du Trésor ouvert au nom de l'Etat à la Banque Centrale de la République de Guinée. Aucun compte ne peut être ouvert ni par l'Etat, ni par un autre organisme public dans une banque commerciale, sauf dans les cas et sous les

conditions déterminées en loi de finances.
Les dépenses publiques sont payées à partir du compte unique du Trésor sur ordre des comptables publics.

En cohérence avec l'article 43 qui définit le compte unique du Trésor, cet article précise les règles de gestion de trésorerie.

Article 72

La Banque Centrale de la République de Guinée est l'agent de l'Etat pour ses opérations de banque et de crédit sur le territoire national et à l'étranger.

Le compte unique du Trésor à la Banque Centrale de la République de Guinée ne peut être débiteur. La Banque Centrale ne peut accorder aucun concours ni direct, ni indirect à l'Etat ou à un autre organisme public.

La Banque Centrale de la République de Guinée est chargée, par l'Etat et pour son compte, des opérations d'émission, de conversion et de remboursement des emprunts émis par l'Etat. Les modalités d'application du présent article et de l'article 71 ci-dessus sont fixées dans une convention signée entre le Ministre chargé des finances et le gouverneur de la Banque Centrale de la République de Guinée.

Cet article affirme le rôle de la BCRG comme teneur du compte courant du Trésor chargé de l'exécution de ses opérations courantes et de ses opérations de financement, mais avec interdiction de tout « découvert » de façon à éviter tout financement monétaire du budget.

Chapitre 4.

De la gestion des fonds des bailleurs internationaux

Dispositions nouvelles prises en application de la Déclaration de Paris (2005) et relatives à la gestion des fonds des bailleurs, sachant que les questions relatives à la budgétisation des fonds des bailleurs ont déjà été traitées supra (art. 39).

Article 73

Les règles d'exécution, de comptabilité, de gestion de trésorerie et de contrôle des fonds des bailleurs internationaux ainsi que le régime de responsabilité et de sanction des agents qui en ont la charge sont celles fixées par la présente loi organique.

Comme pour le volet budgétisation, la LO commence par affirmer ici le principe d'intégration totale qui devra prévaloir à terme.

Mais, en fait, l'article suivant (art. 74) propose des modalités intermédiaires entre la situation actuelle et la situation future, de façon à introduire une certaine progressivité, tant au profit du bailleur que celui de l'administration guinéenne, dans l'application du principe de la Déclaration de Paris.

Article 74

Toutefois lorsqu'une loi de finances a créé pour la gestion des fonds des bailleurs, un budget d'affectation spéciale ou a mis en place un fonds de concours, cette loi de finances peut prévoir, à titre transitoire, les dérogations suivantes à l'article 74 de la présente loi organique :

- l'engagement, la liquidation et l'ordonnement des dépenses financées par ces fonds peuvent être confiés à une personne nommée désignée par accord entre le Ministre auquel est rattaché le budget d'affectation spéciale, le Ministre chargé des finances et le ou les bailleurs de fonds concernés ; cette personne est soumise aux mêmes obligations de rapports financiers périodiques que les ordonnateurs chargés de l'exécution du budget de l'Etat ;
- les opérations de recouvrement et de paiement, exécutées par un comptable public, peuvent être soumises au contreseing d'un représentant du bailleur ou des bailleurs de fonds concernés ;
- les financements apportés par les bailleurs de fonds peuvent être gérés dans un sous-compte du compte unique du Trésor à la Banque Centrale de la République de

Guinée ouvert au nom du comptable public mentionné ci-dessus. Les conditions de fonctionnement de ce sous-compte sont fixées par une décision du Ministre chargé des finances prise en accord avec le ou les bailleurs de fonds concernés ;

- les opérations, activités et comptes de ces fonds peuvent faire l'objet d'un audit spécifique mandaté par le ou les bailleurs de fonds concernés, effectués conjointement avec les institutions de contrôle mentionnées aux articles 75 à 77 de la présente loi organique.

Les modalités de mise en œuvre du présent article sont arrêtées dans le cadre des conventions de financement négociées et signées avec les bailleurs de fonds internationaux.

A titre transitoire, une certaine forme de « cogestion » entre administration guinéenne et administration du bailleur est organisée ici pour les « aides projet » financées (au sein d'un BAS ou d'un fonds de concours) par les bailleurs : l'ordonnateur peut être désigné conjointement ; le paiement peut être cosigné par le bailleur ; les fonds des bailleurs sont déposés à la BCRG, mais dans un sous-compte dédié ; enfin, le bailleur peut compléter les contrôles et audits nationaux par ses propres contrôles. Dans les faits, ces dispositions particulières seront convenues, avec toute leur spécificité, dans l'accord de financement signé en début d'opération.

Les dispositions de ces articles, ainsi que celles relatives à la budgétisation des fonds des bailleurs (art. 39) devraient, avant transmission à l'Assemblée Nationale, faire l'objet d'une présentation spécifique aux bailleurs présents en Guinée.

Les principes fixés ici au niveau « organique » sont détaillés et développés dans un décret réglementant la gestion, la comptabilisation et le contrôle des budgets publics : le RGGBCP ou « Règlement Général »

Titre VI.

Du contrôle, des responsabilités et des sanctions

Article 75

Sans préjudice des pouvoirs de l'Assemblée Nationale, les opérations d'exécution du budget de l'Etat et des autres organismes publics sont soumises à un double contrôle, administratif et juridictionnel.

Le contrôle administratif est le contrôle de l'administration sur ses agents, incluant le contrôle interne a priori, concomitant et a posteriori. Il est exercé par voie hiérarchique, par le contrôle financier, par le comptable public, par l'Inspection Générale des Finances, ainsi que par tout autre organe ou service de contrôle interne.

Le contrôle juridictionnel sur les ordonnateurs et les comptables ainsi que le contrôle de la gestion sont exercés par la Cour des Comptes.

Article d'introduction et de présentation

Article 76

Conformément aux dispositions de l'article 116 de la Constitution :

La Cour des Comptes est la juridiction de contrôle a posteriori des finances publiques. Elle dispose d'attributions juridictionnelles et consultatives.

Elle statue sur les comptes publics, ceux des collectivités territoriales et locales, des établissements publics, des entreprises publiques et parapubliques et de tous organismes et institutions bénéficiant de concours financiers de l'Etat.

Elle connaît également des comptes de campagnes électorales et de toute matière qui lui est attribuée par la loi.

La Cour des Comptes est également chargée de contrôler les déclarations des biens telles que reçues par la Cour Constitutionnelle.

Elle élabore et adresse un rapport au Président de la République et à l'Assemblée Nationale.

Cet article se contente de reprendre les dispositions de l'article 116 de la Constitution, sans apporter de précision quant aux modalités d'exercice de ses attributions

relatives aux lois de finances, et de manière plus générale, à la bonne gestion des deniers publics.

A titre d'information, dans les pays de tradition institutionnelle et juridique similaire à celle de la Guinée, les principales missions d'une Cour des comptes sont :

- *assister l'Assemblée Nationale dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Les commissions parlementaires chargées des finances peuvent en principe demander à la Cour la réalisation de toute enquête sur la gestion des services ou organisme qu'elle contrôle ;*
- *vérifier l'exactitude, la fiabilité, la sincérité et l'exhaustivité des états financiers relatifs à l'exécution du budget et au patrimoine de l'Etat et des autres organismes publics ;*
- *contrôler la légalité financière et la conformité budgétaire de toutes les opérations de recettes et de dépenses de l'Etat et des autres organismes publics ;*
- *évaluer le bon emploi des fonds publics, l'économie, l'efficacité et l'efficience de leur mise en œuvre au regard des objectifs fixés, des moyens utilisés et des résultats obtenus ;*
- *juger et sanctionner les infractions commises par les ordonnateurs, les contrôleurs financiers et les comptables publics.*

Le statut et les règles d'organisation et de fonctionnement de la Cour des comptes seront fixés dans une loi organique.

Article 77

Sans préjudice des pouvoirs généraux de contrôle de l'Assemblée Nationale, la commission des finances veille à la bonne exécution des lois de finances.

A cette fin, le Gouvernement transmet trimestriellement à l'Assemblée Nationale, à titre d'information, des rapports sur l'exécution du budget en recettes et en dépenses et sur l'application de la loi de finances ainsi qu'une balance générale des comptes. Ces rapports sont rendus publics.

Les informations, documents et investigations sur place que ces commissions demandent ne peuvent lui être refusées. Elles peuvent

procéder à l'audition des Ministres ainsi que de leurs collaborateurs immédiats. Toute personne entendue par ces commissions est déliée du secret professionnel.

Les principales modalités du contrôle parlementaire, postérieurement au vote des lois de finances, sont définies ici. Les pouvoirs juridiques donnés aux députés sont considérables : contrôles sur pièces et sur place, pouvoirs de convocation des ministres et hauts fonctionnaires, inopposabilité du secret professionnel.

Ces dispositions pourraient être transcrites et développées dans le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

Article 78

Toute personne publique ou privée ayant bénéficié d'une aide financière de l'Etat ou d'un autre organisme public est soumise aux contrôles définis aux articles 75 à 77 de la présente loi organique.

En vertu de ce que l'on peut appeler un « droit de suite », les institutions de contrôle peuvent exercer leurs investigations auprès de toute entité, même privée, bénéficiaire de fonds publics.

Article 79

Sans préjudice du régime de responsabilité constitutionnelle, pénale et disciplinaire, les ordonnateurs, y compris les Ministres et leurs collaborateurs directs, les ordonnateurs délégués et les contrôleurs financiers sont responsables de leur gestion devant l'autorité dont ils dépendent.

En cas d'infraction aux règles budgétaires, financières et comptables, ils sont passibles d'amendes prononcées par la Cour des Comptes. Si ces irrégularités ont été concertées, les personnes incriminées répondent collectivement de leur responsabilité.

Le montant de ces amendes est, au terme d'une procédure respectueuse des droits de la défense, fixé en fonction de la gravité de la faute commise et du préjudice subi par la collectivité. Ce montant ne peut dépasser l'équivalent

d'une année de salaire de l'intéressé. En cas de responsabilité collective, ce montant peut atteindre trois années de salaires.

Ces infractions sont prescrites au terme de la cinquième année suivant les faits incriminés.

Concernant tous les ordonnateurs, cet article commence par affirmer dans son premier alinéa, le principe de responsabilité hiérarchique.

Il fixe ensuite les règles relatives à la constatation et à la sanction des infractions aux règles budgétaires, financières et comptables issues de la présente LO commises par tout ordonnateur, y compris les ministres. Les cas d'irrégularités collectives et concertées constituent une circonstance aggravante.

Article 80

Toute faute de gestion commise par les ordonnateurs, y compris les Ministres et leurs collaborateurs directs, les ordonnateurs délégués et les contrôleurs financiers est passible d'amende prononcée par la Cour des Comptes selon les modalités définies à l'article 79 alinéa 2 de la présente loi organique.

La faute de gestion est constituée par :

1. La violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat et des autres organismes publics ;
2. La violation grave et répétée des règles de comptabilisation des produits et des charges applicables à l'Etat et aux autres organismes publics ;
3. La violation des règles relatives à la gestion des biens appartenant à l'Etat et aux autres organismes publics ;
4. Le fait, pour toute personne dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, d'enfreindre de manière grave ou répétée les dispositions législatives ou réglementaires nationales destinées à garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les contrats de commande publique ;
5. Le fait d'avoir entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'une personne de droit privé chargée de la gestion d'un service public, en raison de l'inexécution

totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice ;

6. Le fait, pour toute personne dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, de causer un préjudice grave à l'Etat ou à un organisme public, par des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de l'Etat ou de l'organisme, par des carences graves dans les contrôles qui lui incombent ou par des omissions ou négligences répétées dans son rôle de direction ;
7. Les négligences graves ou répétées dans la gestion du budget, le suivi des crédits, la mise en œuvre de la dépense ainsi que la liquidation de la recette ;
8. L'imprévoyance caractérisée résultant de la consommation des crédits pour des dépenses d'intérêt secondaire au détriment des dépenses indispensables et prioritaires du service ;
9. La poursuite d'objectifs manifestement étrangers aux missions et attributions du service ;
10. La mise en œuvre de moyens manifestement disproportionnés ou inadaptés aux objectifs poursuivis par le service.

La faute de gestion est prescrite au terme de la cinquième année suivant les faits incriminés.

Ce deuxième article sur les responsabilités et sanctions encourues par les ordonnateurs définit la faute de gestion comme une nouvelle incrimination sur le terrain non plus de la seule et stricte régularité mais aussi - s'agissant des points 6 à 10, de l'opportunité : la faute de gestion est définie ici de façon précise et étroite et ne vise que les dysfonctionnements majeurs, manifestes et répétés. Il s'agit en fait de sanctionner les fautes « graves » de gestion.

Cette novation, s'ajoutant à celle de l'article 79 favorisera une plus grande discipline budgétaire des ordonnateurs dans la gestion des dépenses publiques.

Article 81

Les comptables publics sont responsables sur leur patrimoine personnel de la gestion des fonds et valeurs dont ils ont la garde. Chaque

année, ils rendent compte à la Cour des Comptes de la bonne tenue de leurs écritures et de la bonne conservation des fonds et valeurs. Dans l'hypothèse où cette reddition de leurs comptes fait apparaître des irrégularités ou des insuffisances de fond, la Cour des Comptes, après avoir entendu le comptable intéressé, prend un arrêt de débet qui fixe, en tenant compte de l'importance du préjudice subi par la collectivité, le montant que le comptable devra payer à l'Etat ou l'organisme public concerné.

Elle peut en outre, en fonction de la gravité de la faute commise et des circonstances de l'infraction, imposer une amende au comptable défaillant, dans la double limite du montant de l'arrêt de débet et d'une année de salaire du comptable intéressé.

Les irrégularités et insuffisances de fond visées au présent article sont prescrites au terme de la cinquième année suivant les faits incriminés.

Cet article définit le régime de responsabilité particulier des comptables publics, conformément à la tradition juridique de la Guinée relative à la « responsabilité personnelle et pécuniaire ».

Toutefois, la Cour se voit reconnaître la plénitude de juridiction, rompant avec la tradition sur deux points : d'une part, la Cour juge les comptables et non plus seulement les comptes ; d'autre part, et corrélativement, le ministre ne peut plus accorder de remise gracieuse.

Titre VII.

Des dispositions transitoires et finales

Article 82

Sans préjudice des prescriptions de la présente loi organique prévoyant que certaines de ses dispositions d'applications sont définies en loi de finances, les règles d'application de la présente loi organique seront fixées par deux décrets en Conseil des Ministres :

- l'un sur la gouvernance des finances publiques, notamment pour l'application des dispositions des titres I à IV ;
- l'autre sur la gestion des budgets publics, notamment pour l'application des dispositions des titres V et VI.

Les deux principaux textes d'application de

la LO, l'un centré sur la budgétisation, l'autre sur la gestion sont explicitement prévus. Leur adoption doit intervenir rapidement, après la promulgation de la LO de façon à ne pas laisser un vide juridique trop long s'installer dans une matière aussi sensible que la gestion des finances publiques.

Le premier texte d'application, le décret sur la gouvernance des finances publiques, devrait être adopté au cours du premier semestre 2013.

S'agissant du second texte d'application, le décret portant règlement général sur la gestion budgétaire et la comptabilité publique (RGGBCP) a été publié le 15 janvier 2013.

Article 83

L'application de la présente loi organique peut être, à compter de l'année de sa promulgation, différée de cinq ans pour les dispositions suivantes relatives :

- aux cadres de dépenses à moyen terme (article 14) ;
- aux fonds des bailleurs (articles 2 dernier alinéa, 39, 73 et 74) ;
- aux programmes (articles 24, 49 alinéa 6, et 53 alinéa 5) ;
- à la modulation des contrôles (article 67) ;
- à la sanction des fautes graves de gestion (article 80) ;
- à l'annexe des lois de finances visées à l'article 49 alinéa 1.

En outre, la pleine application des principes et règles de la comptabilité générale (articles 53 alinéa 8, 69 et 70) peut être différée de sept ans.

Les principales novations de cette nouvelle LO, conçues en application des meilleures pratiques internationales d'aujourd'hui, et dont la liste figure dans cet article 83, ne peuvent être appliquées dès maintenant.

Conformément à la stratégie retenue, les prochaines années doivent être consacrées au rétablissement et à la consolidation des « fondamentaux » qui sont à la base de la gestion des finances publiques. Ce n'est qu'une fois ces « fondamentaux » solidement

en place que les principales novations pourront commencer à se déployer.

La LO ayant été adoptée en 2012, la période 2012-2017 serait consacrée au renforcement des fondamentaux et à la mise en place des novations (listées par cet article 83) qui devraient être mises en place progressivement d'ici à la fin 2017, de telle sorte qu'elles soient appliquées au début de l'exercice 2018.. S'agissant de la pleine application de la comptabilité d'entreprise aux comptes publics, novation exigeante et délicate, ce délai est repoussé jusqu'à 2019

Enfin, on notera que la mention des fautes « graves » de gestion à l'avant dernier alinéa doit être comprise comme une référence à la faute de gestion définie à l'article 80 : résultant d'une erreur purement matérielle, l'adjectif « graves » n'ajoute, ni ne retranche rien à cet article

Article 84

Sous réserve des domaines visés à l'article 83, la loi organique L/91/007 du 23 décembre 1991 relative aux lois de finances est abrogée à compter de la promulgation de la présente loi organique.

Clarification juridique

Article 85

La présente loi organique sera publiée au Journal Officiel de la République de Guinée.

Disposition traditionnelle

FIN

D. Des novations introduites par la LORF

Principales novations par rapport à la loi organique antérieure

Politique et discipline budgétaires

Affirmation du principe de soutenabilité

Exigence d'équilibre financier

Interdiction des avances de la BCRG à l'Etat

Monopole de la fiscalité aux lois de finances

Passage à la pluri annualité budgétaire : CBMT et

CDMT s'imposant aux projets de loi de finances

Suppression des lois de programme

Principes fondamentaux relatifs aux relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales

Prise en compte des revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles

Budgétisation

Intégration des fonds des bailleurs dans la structure et les procédures budgétaires nationales en application de la Déclaration de Paris (2005)

Introduction des budgets de programme, à terme (d'ici à 5 ans)

Suppression des budgets annexes

Comptes d'affectation spéciale devenant des budgets d'affectation spéciale

Introduction de la possibilité pour l'Etat d'accorder des garanties et des prêts (Suppression des « prêts rétrocédés »)

Alignement des nomenclatures budgétaires sur les normes internationales (MFSP 2001 notamment)

Globalisation des crédits et, corrélativement, réduction de la fragmentation excessive des crédits : application du principe de spécialité remonté d'un niveau

Crédits estimatifs, provisionnels et globaux plus étroitement limités

Clarification des virements et transferts

Autorisation de programme (d'engagement) limitée aux investissements et aux PPP (Partenariat Public Privé)

Lois de finances rectificatives devenant, dans

certains cas, obligatoires.

Pouvoirs du Parlement

Association à la définition de la politique budgétaire avec le DOB

Extension des pouvoirs de contrôle ex post de la Commission des Finances.

Collaboration de la Cour des comptes.

Restauration du principe de légalité de l'impôt avec la suppression des taxes parafiscales

Information régulière sur les mouvements de crédits en cours d'année et sur le suivi d'exécution budgétaire.

Encadrement du droit d'amendement

Gestion

Introduction du principe de légalité des dépenses : pas de dépense (notamment pas de subvention) sans texte qui en donne la définition, les critères...

Déconcentration de l'ordonnancement : légalisation d'une évolution déjà acquise

Pouvoir de régulation budgétaire au profit du ministère des finances, renforcé

Compte unique du Trésor et interdiction des comptes en banque commerciale

Cogestion administration guinéenne/
administration du bailleur pour la gestion des aides projet, en application de la Déclaration de Paris

Passage à la comptabilité patrimoniale (d'ici à 7 ans)

Contrôles, responsabilité et sanctions

Modulation des contrôles (d'ici à 5ans)

Nullité des créances sur le Trésor lorsqu'elles résultent d'une procédure irrégulière.

Extension des contrôles au delà de la sphère publique, aux bénéficiaires privés d'argent public

Responsabilité des ministres devant la Cour des comptes, à la fois pour irrégularités et fautes graves de gestion.

Fautes graves de gestion des ordonnateurs et contrôleur financier, sanctionnées par des amendes de la Cour (d'ici à 5ans)

Plénitude de juridiction à la Cour : i) elle juge les comptes, pas simplement les comptes ; ii) les arrêts de débet et les amendes deviennent

obligatoires : le ministre des finances ne peut pas en accorder la remise gracieuse.

Calendrier du cycle budgétaire de l'année N résultant des dispositions

de l'avant-projet de la LO				
	cadrage	budget	loi de finances	comptes
Janvier		Plan d'engagement et « régulation » année N		Début d'exercice comptable N
Février				Fin de la période complémentaire N-1 au 1 ^{er} février
Mars				
Avril	Adoption des hypothèses macro N+1			
Mai	Nouveau CBMT/CDMT N+1 à N+3	Conseil des Ministres de lancement de la procédure N+1		
Juin		Envoi de la lettre de cadrage Débat d'orientation budgétaire à l'AN		Arrêt des comptes N- 1
Juillet		Conférences budgétaires		Avis de la Cour sur les comptes N-1
Aout		Finalisation du PLF et des documents annexés		
Septembre		Derniers arbitrages budgétaires	Dépôt LRCRB N-1	
Octobre	Ajustement des CBMT/CDMT		Dépôt LFI N+1 (15/10)	
Novembre			Dépôt LFR N	
Décembre			Adoption LFI N+1 Adoption LFR N	Fin d'exercice comptable N

A. Plan-type d'une loi de finances résultant des dispositions de la LO

A. Plan-type d'une loi de finances résultant des dispositions de la LO

Première partie

(art 48-I LO)

Chapitre I : dispositions fiscales affectant l'équilibre budgétaire de l'exercice N

Article 1

Disposition fiscale affectant l'exercice N

Article 2

Disposition fiscale affectant l'exercice N

Article 3

Disposition fiscale affectant l'exercice N

Etc....

Chapitre II : Equilibre du budget de l'Etat

Article 4

Les recettes budgétaires du budget *général* de l'Etat sont estimées à :

	N-2 (réal.)	N-1 (est.)	N (prév.)
I- Recettes fiscales			
II- Dons, legs et fonds de concours			
III- Autres recettes			
Recettes du budget général			

Les prévisions de recettes du budget général sont détaillées à l'état annexé à la présente loi de finances.

Article 5

Les dépenses budgétaires du budget *général* de l'Etat sont autorisées à hauteur des plafonds suivants :

	N-2 (consommés)		N-1 (autorisations)		N (demandes)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
I- Charges financières						
II - Personnel						
III - Achats de biens et service						
IV - Transferts						
V - Investissement						
Dépenses du budget général						

Article 6

Les dépenses totales des budgets d'affectation spéciale et comptes de commerce, sont autorisées à hauteur des plafonds suivants :

	N-2 (réal.)	N-1 (est.)	N (prév.)
BAS			
Comptes de commerce			
Total			

Article 7

Les excédents des budgets d'affectation spéciale et comptes de commerce sont arrêtés aux montants suivants

	N-2 (réal.)	N-1 (est.)	N (prév.)
Excédents des BAS			
Excédents des comptes de commerce			
Total			

Article 8

Le solde budgétaire est arrêté à:

	N-2 (réal.)	N-1 (est.)	N (prév.)
Recettes du budget général			
Dépenses du budget général			
Solde du budget général			
Solde des BAS et comptes de commerce			
Solde budgétaire global			

Article 9

Le tableau prévisionnel de financement de l'Etat pour l'exercice N est arrêté comme suit :

	ressources	charges
Solde budgétaire global		
Cession d'actifs		
Amortissements financiers		
Emprunts extérieurs		
Emprunts intérieurs : bons du Trésor		
Solde net des prêts de l'Etat		
total		

Au cours de l'exercice N, la variation nette de l'encours des emprunts à moyen et à long terme de l'Etat est fixée à xxxxxxxxxxxx FRG

Le détail du tableau prévisionnel des opérations financières de l'Etat et son plan de trésorerie figurent à l'état annexé à la présente loi de finances.

Article 10

Le plafond des dettes financières à la fin de l'exercice budgétaire de l'année N est fixé à:

Dettes financière intérieure	
Bons du Trésor	
Prêts internationaux	
total	

La décomposition de l'endettement financier de l'Etat figure à l'état annexé à la présente loi de finances.

Deuxième partie

(art 48-II LO)

Chapitre I : crédits et emplois**Article 11**

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement du budget général sont répartis comme suit, par titre :

Titre	Institutions et ministères	N - 2 (cons.)			N - 1 (autorisations)			N (demandes)		
		Fonct.		Inv.	Fonct.		Inv.	Fonct.		Inv.
		CP	AE	CP	CP	AE	CP	CP	AE	CP
Titre 1										
	ministère chargé des finances									
Titre 2	institution x									
	ministère y									
Titre 3	institution x									
	ministère y									
Titre 4	institution x									
	ministère y									
Titre 5	institution x									
	ministère y									
Budget général										

Pour chaque institution ou ministère, la décomposition des autorisations d’engagement et des crédits de paiement par article figure à l’état annexé à la présente loi de finances.

Article 12

La limite supérieure des effectifs totaux d’agents publics que les administrations de l’Etat sont autorisées à rémunérer au cours de l’exercice N est fixée comme suit :

	N - 2 (réal. dernier mois)	N - 1 (autorisations)	N (demandes)
Institution x			
Ministère y			
Ministère z			
Etc...			
TOTAL			

Article 13

Les recettes et dépenses des budgets d’affectation spéciale sont fixées comme suit :

	Recettes	AE	CP	Dépenses totales
BAS 1				
BAS 2				
BAS 3				
TOTAL				

Pour chaque BAS, la décomposition des recettes, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement figure à l'état annexé à la présente loi de finances.

Article 14

Les recettes et dépenses des comptes de commerce sont fixées comme suit :

	recettes	AE	CP	Dépenses totales
CC 1				
CC 2				
CC 3				
total				

Pour chaque CC, la décomposition des recettes, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement figure à l'état annexé à la présente loi de finances.

Article 15

Au cours de l'exercice N, l'Etat est autorisé à accorder des prêts nouveaux aux entreprises et organismes publics conformément au tableau ci-dessous :

bénéficiaire	montant	durée	taux	objet

Pour chaque prêt, le détail et la décomposition des ressources et charges figure à l'état annexé à la présente loi de finances.

Article 16

Au cours de l'exercice N, l'Etat est autorisé à accorder des garanties nouvelles aux entreprises et organismes publics conformément au tableau ci-dessous :

bénéficiaire	prêteur	montant	durée	taux	commission	objet

Le détail des garanties nouvelles autorisées figure à l'état annexé à la présente loi de finances.

Article 17

Au cours de l'exercice N, le ministre des finances est autorisé, au nom de l'Etat, à signer avec les bailleurs de fond internationaux les conventions de financement suivantes :

bailleurs	montant	conditions	durée	taux	objet

Article 18

Au cours de l'exercice N, les disponibilités de l'Etat peuvent être placées dans les conditions suivantes :

Chapitre II : mesures diverses

Article 19

Mesures fiscales :

- n'affectant pas les ressources budgétaires de l'exercice N mais les exercices ultérieurs
- ne concernant pas les ressources budgétaires de l'Etat, mais les ressources d'autres collectivités publiques

Article 20

En application de l'article X de la loi organique sur les lois de finances,

-
-
-
-

Les LF comportent les dispositions d'application de la LO qui sont de nature législative. Chaque fois qu'apparaîtrait nécessaire une mesure d'application ou d'interprétation de la LO (touchant, par exemple, à la procédure budgétaire, à l'information de l'Assemblée Nationale, à la chaîne la dépense, aux contrôle ou encore aux sanctions) ayant une certaine importance sur le plan juridique, cette mesure fera l'objet d'un article inséré en fin de deuxième partie de loi de finances

II. REGLEMENT GENERAL SUR LA GESTION BUDGETAIRE ET LA COMPTABILITE PUBLIQUE

A. Economie générale du RGGBCP

Un périmètre limité à l'Etat et aux EPA

Le RGGBCP s'applique au budget de l'Etat et à ceux des établissements publics administratifs (EPA).

Il ne s'applique donc ni aux Etablissements Publics Industriels et Commerciaux (EPIC), ni aux entreprises publiques. En effet, la nature de leurs activités conduit généralement à leur appliquer un cadre budgétaire et comptable proche de celui régissant les entreprises commerciales.

Il ne s'applique pas non plus aux collectivités territoriales. Si les principes énoncés par la LOLF leur sont applicables, plusieurs raisons ont cependant conduit à ne pas traiter spécifiquement des collectivités territoriales dans le RGGBCP. Notamment, il a semblé préférable de traiter ce sujet dans le cadre des réflexions relatives à la décentralisation et de le définir dans des textes spécifiques au régime des finances locales. Cette solution a été retenue tant par l'UEMOA que par la CEMAC lors de l'élaboration de leurs directives relatives aux finances publiques.

Une réforme en deux temps

Conformément à l'approche retenue dans le cadre de la stratégie de modernisation de la gestion financière publique, une première étape vise à clarifier, moderniser et consolider le système actuel sans en changer les caractéristiques fondamentales. Toutefois, au-delà de cette remise en ordre initiale, la gestion de finances publiques guinéennes doit, à terme, évoluer vers des modalités modernisées, fondées sur les concepts de déconcentration, de performance, de responsabilité et de flexibilité. La LORF se situe résolument dans cette perspective.

Aussi, la mise en œuvre de trois réformes ambitieuses, dont le principe figure dans la LORF, ne sera effective qu'à moyen terme, à l'issue d'une phase de préparation des administrations :

- la gestion des fonds des bailleurs internationaux dans le cadre des règles et procédures nationales guinéennes, en

application de la déclaration de Paris,

- le passage aux budgets de programme et à la gestion par la performance permettant notamment une globalisation des crédits,
- la modulation des contrôles en fonction des risques.

Dans ces conditions, le RGGBCP ne traite pas de ces trois réformes et une révision de ce texte devra être programmée d'ici à 2018, échéance fixée par la LORF, pour intégrer ces réformes. Cette approche graduelle vise à préparer ces mutations importantes dans un délai raisonnable et réaliste.

Structure

Le RGGBCP comporte 136 articles. Il est organisé en deux parties : l'une traite de la gestion du budget de l'Etat, l'autre de celle du budget des EPA.

Chacune de ces deux parties est divisée en « titres » abordant successivement les principaux aspects de la gestion financière publique : recettes, dépenses, trésorerie, comptabilité, contrôles, acteurs, responsabilités et sanctions.

Principales innovations introduites par le RGGBCP

Les principales innovations du RGGBCP par rapport au texte (RGCP de 1993, révisé en 2000) et aux pratiques actuellement en vigueur sont les suivantes.

Exécution des dépenses et des recettes

Les étapes des processus d'exécution des dépenses et des recettes publiques, ainsi que les rôles et responsabilités des acteurs concourant à leur mise en œuvre, sont clairement définis dans une double optique de sécurité et d'efficacité de la gestion des deniers publics.

En matière de gestion des recettes, le RGGBCP n'introduit pas de novations significatives.

S'agissant des dépenses, le nouveau processus d'exécution de la dépense publique répond au souci de simplifier et d'accélérer les procédures, maîtriser les risques et accompagner le principe de déconcentration de l'ordonnancement au profit des ministres sectoriels. Ce processus de la dépense comporte plusieurs phases, placées

sous la responsabilité effective d'un acteur spécifique.

En application du principe de légalité des dépenses aucune subvention ou aide ne pourra être accordée à un tiers sans qu'un texte régulier et publié en ait préalablement défini l'objet, les conditions et le régime juridique.

S'agissant des dépenses qui s'exécutent sur une durée supérieure à l'année, la dissociation des crédits en autorisation d'engagement et crédits de paiement permettra une meilleure maîtrise des dépenses d'investissement et des partenariats public-privé (PPP).

Le recours aux procédures exceptionnelles et aux dérogations est strictement limité à trois cas :

- une dérogation générale est accordée pour des raisons institutionnelles aux budgets des institutions constitutionnelles – notamment ceux de l'Assemblée Nationale et du Conseil Economique et Social - qui ne seront pas soumis au Règlement Général ;
- deux catégories de dépenses bénéficient, pour des raisons techniques, de procédures particulières : les salaires et les charges d'intérêt de la dette ;
- l'utilisation des fonds spéciaux et des dépenses de souveraineté n'est pas, non plus, soumise au Règlement Général.

Novation importante, aucun créancier de l'Etat, notamment ses fournisseurs et prestataires de service, ne pourra exiger le paiement de sa créance s'il apparaît que l'obligation financière de l'Etat résulte d'une procédure irrégulière ne respectant pas les dispositions du Règlement Général.

Trésorerie

Une distinction claire est faite entre les opérations budgétaires, qui affectent l'équilibre budgétaire, et les opérations de trésorerie, qui ne l'affectent pas.

Les prêts rétrocédés sont supprimés et remplacés par des prêts et garanties accordés à certaines entités publiques par l'Etat.

Les principes du Compte Unique du Trésor (CUT) sont confirmés et ses modalités de

fonctionnement sont précisées. Une convention entre l'Etat et la BCRG doit définir les modalités opérationnelles de fonctionnement du CUT.

L'adoption et la mise à jour régulière d'un plan de trésorerie devient une obligation. Des plans d'engagement, eux aussi obligatoires, permettront en cours d'année de subordonner le rythme d'engagement des dépenses aux prévisions d'encaissement des recettes. En tout état de cause, au titre de son pouvoir de régulation budgétaire, le Ministre des finances gardera à chaque instant le pouvoir, via ses contrôleurs financiers, de bloquer l'engagement des dépenses qui s'avéreraient excessives par rapport aux ressources prévisibles de trésorerie.

Comptabilités

Un système comptable renforcé vise à enrichir l'information financière utile à la prise de décision et au contrôle de la gestion financière publique. Il comprend :

- une comptabilité budgétaire pour suivre les autorisations parlementaires,
- une comptabilité générale pour suivre l'évolution du patrimoine de l'Etat.

La comptabilité budgétaire, tenue en partie simple, permet de vérifier le respect des crédits votés par le Parlement. Elle est tenue, pour l'essentiel, par les contrôleurs financiers.

La comptabilité générale est tenue en partie double et en droits constatés par les comptables publics sous l'autorité de l'Agent Comptable Central du Trésor. L'application complète des principes de la comptabilité patrimoniale, tenue en droits constatés, est toutefois différée jusqu'en 2018.

La garde, le suivi et la comptabilisation des matières (matériels, équipements, véhicules, stock de fournitures...) est confiée à l'ordonnateur de chaque ministère, en liaison avec le contrôleur financier.

Contrôles et responsabilités

Les corps et institutions de contrôle voient leur champ de contrôle élargi aux bénéficiaires, publics comme privés, de subventions et aides publiques.

Une série de dispositions permet de diminuer

l'importance des dépenses autorisées par le budget d'une année mais dont l'exécution se prolonge l'année suivante : notamment, les paiements au titre du budget de l'année N ne pourront plus s'effectuer au delà du 31 janvier de l'année N+1, terme de la période complémentaire ; par ailleurs, la date limite d'engagement des dépenses est fixée au 30 novembre.

La définition des missions et procédures de contrôle propres à la Cour des comptes relève d'une loi organique, dont l'élaboration relève de la responsabilité du CNT.

La consécration du contrôleur financier (CF), rattaché au ministre des finances et nommé par lui, doit permettre de renforcer l'efficacité des contrôles sur la phase amont de la dépense, tout en les rapprochant des gestionnaires. Le CF est appelé à jouer un rôle décisif dans la maîtrise des dépenses des ministères sectoriels: il permet ainsi de sécuriser la déconcentration de l'ordonnancement.

Un contrôle des emplois est mis en place. Les effectifs de chaque ministère seront fixés en loi de finances : le CF tiendra un décompte régulier des entrées et sorties pour s'assurer que les effectifs réels ne dépassent pas les effectifs autorisés.

En cas de désaccord persistant entre l'ordonnateur et son contrôleur financier ou son comptable assignataire, le Ministre des finances a seul pouvoir de donner instruction au contrôleur financier ou au comptable assignataire, d'exécuter la dépense malgré les objections formulées. Dans ce cas la responsabilité du Ministre des finances se substitue à celle du contrôleur financier ou du comptable assignataire.

Les modalités d'application du principe de responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) des comptables publics sont précisées : d'une part, elles se combinent avec le régime disciplinaire de la fonction publique ; d'autre part, elles peuvent donner lieu à retenue sur salaires. La loi organique sur la Cour des comptes devra développer ces points.

Le régime financier des établissements publics administratifs est défini en s'inspirant très largement de celui de l'Etat :

- l'ordonnateur des recettes et dépenses de l'établissement est son directeur, sous l'autorité du conseil d'administration ;
- un contrôleur financier et un agent comptable sont nommés pour chaque établissement ;
- les principaux actes financiers de l'établissement sont soumis à l'approbation au ministre des finances et au ministre sectoriel, notamment le règlement financier intérieur.

B. Plan du RGGBCP

Partie I. Budget de l'Etat

Titre 1. La mise en place des crédits
 Titre 2. L'exécution des recettes
 Titre 3. L'exécution des dépenses
 Titre 4. Les opérations de trésorerie et de financement
 Titre 5. Le patrimoine de l'Etat
 Titre 6. La justification des opérations
 Titre 7. Comptabilités
 Titre 8. Contrôles
 Titre 9. Autorités et agents responsables
 Titre 10. Responsabilités et sanctions

Partie II. Etablissements publics administratifs

Titre 1. Budget des établissements publics administratifs
 Titre 2. Opérations des établissements publics administratifs
 Titre 3. Comptabilité des établissements publics administratifs
 Titre 4. Contrôles des établissements publics administratifs
 Titre 5. Acteurs responsables de la gestion financière des établissements publics administratifs

Partie III. Dispositions finales

C. Commentaire des articles du RGGBCP

Article 1

Le présent décret portant «Règlement Général de gestion budgétaire et de comptabilité publique » a pour objet de définir les règles relatives à la gestion, à la comptabilité et au contrôle des opérations d'exécution des budgets publics ainsi qu'aux responsabilités des agents publics intervenant dans leur mise en œuvre.
 Il s'applique au budget de l'Etat et aux budgets de ses établissements publics administratifs.

Ce premier article de présentation du RGGBCP précise son objet et son champ d'application.

D'une part, en application de l'article 82 de la LORF, il définit l'objet et le contenu du RGGBCP qui sont conçus de façon extensive. En effet, ce Règlement Général concerne l'ensemble des opérations qui se rattachent à l'exécution des lois de finances, y compris les questions relatives aux contrôles ou le régime de responsabilité des agents qui y concourent.

D'autre part, il délimite son champ d'application, à savoir l'Etat et les établissements publics à caractère administratifs. A contrario, ce Règlement Général n'est pas applicable aux établissements publics industriels et commerciaux, ni aux entreprises publiques dont le régime financier se rapproche plutôt des règles commerciales en usage dans le secteur privé. Des règles particulières régissant le régime de ces entités, publiques certes, mais développant des activités marchandes, devront être établies par ailleurs, dans d'autres textes spécifiques. Ce Règlement Général n'est pas non plus directement applicable aux collectivités locales, lesquelles feront l'objet de règles particulières s'inspirant largement des dispositions du RGGBCP.

Partie I. Budget de l'Etat

Titre 1. La mise en place des crédits

Article 2

Dès la promulgation d'une loi de finances initiale ou rectificative, un décret, pris sur proposition du Ministre chargé des finances, procède à la répartition des crédits du budget général, des budgets d'affectation spéciale et des comptes de commerce au profit des différents ordonnateurs principaux, Ministres et Hautes Autorités responsables d'institutions constitutionnelles.

Ce décret de répartition fixe également le plafond des emplois autorisés par ministère et institution constitutionnelle. Ce plafond est décomposé par catégories.

Etape intermédiaire entre le budget voté et son exécution, le décret de répartition des crédits permet d'assigner formellement un crédit à un ordonnateur donné, clairement identifié. Le vote parlementaire n'est en effet parfois pas assez précis sur ce point qui relève souvent de l'organisation administrative, laquelle peut en outre changer en dehors de la procédure d'adoption parlementaire d'adoption d'une loi de finances.

Autre aspect de cette « traduction » du vote parlementaire en « langage » administratif et institutionnel, ce même décret répartit les plafonds d'emplois entre structures administratives et institutionnelles.

Ce décret de répartition doit respecter strictement le vote parlementaire, tant en crédits qu'en emplois.

Article 3

Les ordonnateurs au profit desquels sont répartis les crédits peuvent, dès signature du décret de répartition, déléguer tout ou partie de ces crédits à leurs ordonnateurs délégués.

Copie de ces décisions de délégation de crédits est adressée au contrôleur financier et au comptable public assignataire.

Une fois le décret de répartition signé, les ordonnateurs désormais formellement attributaires de crédits peuvent en confier la

gestion à certains de leurs collaborateurs : c'est l'objet des délégations de crédits. Signée de l'ordonnateur déléguant, la délégation de crédits est notifiée, par envoi d'une copie, à l'ensemble des autres acteurs de la chaîne de la dépense, c'est-à-dire au contrôleur financier du ministère concerné ainsi qu'au comptable public assignataire.

Titre 2. L'exécution des recettes

Article 4

Seules les recettes budgétaires de l'Etat définies à l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances peuvent être perçues. La perception de toute autre recette est interdite.

Toute violation de l'alinéa précédent constitue une concussion passible de sanctions définies dans le code pénal, sans préjudice de l'action en répétition pendant quatre années contre tout agent qui en aurait fait la perception.

Est également passible des mêmes sanctions, tout agent qui aura irrégulièrement accordé des exonérations, dégrèvements ou réductions de recettes budgétaires ou effectué gratuitement la délivrance de produits ou services payants de l'Etat.

Cet article est le premier d'une série d'articles relatifs au circuit de la recette, ou « chaîne de la recette ».

Il commence par rappeler que seulement les ressources fiscales et non fiscales légalement établies peuvent être perçues. Autrement dit, il est interdit de percevoir une recette non prévue par une loi ou un règlement. La violation de ce principe fondamental – le principe de légalité de l'impôt – fait d'un agent public un « concussionnaire », passible des sanctions prévues par le code pénal.

Par symétrie, tout agent accordant des réductions ou avantages fiscaux non prévus par la loi ou accordant le bénéfice d'un service public payant sans réclamer le paiement du prix est passible des mêmes sanctions.

Ces principes d'interdiction des exonérations et de délivrance gratuite de services publics payants servent à protéger les ressources publiques. Lorsqu'ils ne sont pas mis en œuvre, les recettes de l'Etat sont alors

fragilisées, voire même mises en danger.

Une large diffusion de cet article doit être faite, notamment auprès des agents des douanes et ceux des impôts.

On rappellera par ailleurs, que s'agissant des opérations de recettes des budgets d'affectation spéciale au sein desquels sont gérés les fonds des bailleurs internationaux, la chaîne de la recette peut – par application des dispositions de l'article 74 de la LORF – faire l'objet de dérogations aux règles fixées au présent « titre » sur l'exécution des recettes. Ces dérogations doivent être définies dans la convention de financement, approuvée en loi de finances.

Article 5

Quelles qu'en soient la nature et l'origine, le montant intégral de chacune des recettes budgétaires est versé au budget de l'Etat sans contraction entre recettes et dépenses, y compris les frais de perception, de régie et autres frais accessoires.

Cet article rappelle un des aspects du principe d'universalité : la règle du « produit brut » qui impose de percevoir la totalité du montant de chaque recette, sans déduction d'aucune sorte. Ce principe de la « recette brute », par opposition à « recette nette », interdit notamment aux administrations chargées de la collecte des impôts de conserver une partie de cette collecte à leur profit, ce qui est une tentation constante, par exemple pour couvrir leurs frais de fonctionnement ou leurs rémunérations.

Cet article affirme le principe de non contraction des montants entre les recettes et les dépenses, quels que soient la nature et l'objectif de cette contraction.

Cette règle de non-contraction entre recettes et dépenses budgétaire est une bonne pratique internationale et un principe élémentaire dans les systèmes de gestion financière publique francophones. Elle est destinée à retranscrire l'image réelle des finances publiques nationales, tant en ressources qu'en emplois. Or si les recettes

et les dépenses se compensaient entre elles, on ne pourrait plus disposer d'une vision globale exacte de la situation des finances publiques, les prévisions de recettes et de dépenses ayant été toutes deux minorées ; elles ne représentent plus la réalité des finances publiques.

Toutefois, cette règle de non-contraction ne signifie pas que le Trésor, au moment du paiement, par exemple d'une dépense liée à un marché, ne peut pas prélever sur le montant dû par l'Etat au fournisseur des impôts et taxes dont il serait redevable. C'est la règle de la compensation légale énoncée à l'article 8 ci-dessous. Il n'y a d'ailleurs pas dans ce cas contraction de recettes et des dépenses, mais au contraire encaissement de la recette grâce à la dépense effectuée par l'Etat. En tout état de cause, l'ordonnateur doit ordonnancer le montant total du montant dû à l'entreprise.

Article 6

A l'exception des droits au comptant versés spontanément, les recettes budgétaires sont constatées, liquidées et ordonnancées avant d'être prises en charge en comptabilité et recouvrées.

La constatation a pour objet d'identifier et d'évaluer la matière imposable.

La liquidation a pour objet de déterminer le montant exact de la créance de l'Etat et d'indiquer les bases sur lesquelles elle est effectuée.

Les rôles et avis d'imposition, les états de liquidation, les arrêtés de débet, les ordres de recette et les ordres de régularisation sont les titres de perception des recettes de l'Etat. Toute créance constatée et liquidée fait l'objet d'un titre de perception émis par les ordonnateurs des recettes du budget de l'Etat qui en ont seuls l'initiative.

Toute erreur de liquidation donne lieu, soit à l'émission d'un ordre d'annulation ou de réduction de recette, soit à l'émission d'un ordre de recette complémentaire. S'agissant des recettes encaissées sur versement spontané des redevables, des titres de régularisation sont établis par l'ordonnateur à la demande du comptable public.

Les différentes étapes de la « chaîne de la recette » sont définies ici, de façon similaire aux différentes étapes de la « chaîne de la dépense ».

Cette « chaîne de la recette » comporte elle aussi quatre étapes, trois au titre de ce que l'on appelle la « phase administrative » et une au titre de ce que l'on appelle la « phase comptable »

A/Les trois étapes successives de la « phase administrative » sont :

- La constatation des droits : cette première étape identifie la matière imposable basée sur une réglementation légale qui permet de calculer la recette.

- La liquidation des droits : il s'agit ensuite de calculer le montant exact de la créance de l'Etat ; celui-ci est fondé sur des règles précises et répond à des critères objectifs. La liquidation des droits ne s'effectue pas de manière aléatoire : les bases de calcul sont légales et réglementaires. La plupart du temps il s'agit d'appliquer un taux en pourcentage s'appliquant à une assiette exprimée en valeur monétaire. En matière d'accises ou de droits de douanes, on applique souvent un tarif monétaire à des quantités physiques.

- L'ordonnancement de la recette : c'est l'ordre de mise en recouvrement de la recette ; il prend la forme d'un titre de perception, le document par lequel l'ordonnateur donne l'ordre au comptable public de recouvrer une recette. Ces titres de perception peuvent prendre des formes et intitulés différents selon leur nature et l'autorité qui les émet : mais ils correspondent à un même objet et suivent un même régime financier et comptable.

Un « rôle » est un document émis par les services fiscaux sur lequel figurent les noms des redevables d'une taxe ou d'un impôt déterminé. Ce « rôle » donne lieu à l'émission d'avis d'imposition individuels pour chaque redevable qui recevra un avis personnel adressé par le comptable public pour lui demander de payer à sa caisse un montant précis au titre d'un impôt déterminé avant une date limite fixée dans l'avis ; au-delà de cette date, une pénalité pour retard de paiement est généralement prévue.

Les titres de régularisation sont des documents établis par les services fiscaux et douaniers pour modifier la liquidation d'un droit ou d'une taxe précédemment émis, soit en raison d'une erreur de calcul, soit à la suite d'une interprétation erronée de la législation ou de la réglementation applicable. Ces titres de régularisation

sont également émis pour les cas des recettes encaissées sur versement spontané des contribuables par exemple.

B/La «phase comptable » est également citée dans cet article sans toutefois en préciser le détail qui résulte en fait des règles générales en la matière et que l'on peut résumer ainsi en deux temps, tous deux sous la responsabilité du comptable public :

1. tout d'abord, la prise en charge de la recette qui consiste à l'enregistrer dans les écritures comptables ; la conséquence de cet acte d'enregistrement, ou prise en charge, est la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public dans le recouvrement de cette recette ;
2. ensuite, l'étape du recouvrement qui consiste à encaisser par un moyen légal ou réglementaire cette recette : par caisse, virement bancaire ou postal, ou – le cas échéant – par compensation avec un titre de dépense de l'Etat.

La complexité apparente de l'ensemble du processus des recettes de l'Etat est due à la nécessité de sécuriser le caractère technique de l'émission et du recouvrement, d'établir correctement les différentes responsabilités de l'ordonnateur (phase administrative) et du comptable public (phase comptable), et in fine de protéger le citoyen redevable de cette recette, mais dans le strict respect des lois et règlements.

Article 7

Les règles d'exigibilité des créances de l'Etat sont fixées par les textes ayant institué les recettes auxquelles se rattachent ces créances. Les titres de perception émis par les ordonnateurs sont notifiés par eux :

- aux redevables par avis les informant de la date d'échéance et des modalités de règlement et mentionnant les voies et moyens

- de contestation et de recours ;
- aux comptables publics pour contrôle, prise en charge en comptabilité et recouvrement.

Cet article rappelle en son premier alinéa le principe de légalité des règles d'exigibilité des créances de l'Etat, que celles-ci soient de nature fiscale ou non, qui doivent toujours dériver de la loi ayant institué un impôt ou autorisé une redevance.

En matière de recette publique, l'exigibilité est la qualité de la créance qui donne au comptable le droit de procéder au recouvrement forcé. Cette notion d'exigibilité est importante au plan juridique puisqu'elle fonde la possibilité pour le comptable de demander par tout moyen de droit le paiement de la somme due par le redevable. La date d'exigibilité ne doit pas être confondue avec la date de majoration de la taxe ou de l'impôt après laquelle s'applique automatiquement la pénalité de retard de paiement de cette taxe ou de cet impôt. La date de majoration d'un impôt est en principe postérieure à la date de son exigibilité.

Le second alinéa de cet article affirme la nécessité de la notification d'un avis à chaque redevable afin qu'il soit informé de l'existence de sa dette envers l'Etat.

A contrario, l'absence de notification au redevable entraîne l'impossibilité de poursuivre le recouvrement de cette créance. Cet acte de notification (l'avis d'imposition ou l'ordre de recette, par exemple) est important car sans lui le comptable public n'est pas en droit de poursuivre le redevable. Dès lors, le comptable public qui a pris en charge une recette et ne l'a pas notifiée au redevable met directement en jeu sa responsabilité.

Cet article édicte enfin les modalités de prise en charge des titres de perception par le comptable public, c'est à dire les modalités d'intégration à sa comptabilité.

Article 8

Les débiteurs de l'Etat ne peuvent pas se prévaloir de leurs créances à son égard pour

s'opposer au paiement de leurs dettes.

Un comptable public doit, préalablement à tout paiement, opérer la compensation entre les dettes et les créances assignées sur sa caisse et concernant un même tiers.

En application du principe d'universalité, aucun redevable d'un impôt ne peut prétendre s'en affranchir ou le diminuer au motif que l'Etat lui doit par ailleurs le paiement d'une livraison, d'un salaire ou d'une subvention. Comme on l'a déjà vu, aucune contraction n'est possible entre les dettes et créances d'un particulier vis à vis du Trésor : c'est l'affirmation de la règle classique, qui s'impose aux particuliers, créanciers ou débiteurs de l'Etat, de non-contraction, ou de non-compensation entre créances et dettes de l'Etat.

A l'inverse, si elle est interdite pour les particuliers, la contraction ou la compensation est obligatoire pour l'Etat: ainsi il ne peut payer une somme à un particulier sans préalablement vérifier que ce particulier ne lui doit rien. Le comptable public est seul habilité à opérer cette compensation légale que le créancier / débiteur ne peut mettre en œuvre de sa propre initiative : ce dernier peut toutefois informer le comptable public de l'existence de ces dettes et créances croisées, à charge pour le comptable public de réaliser cette compensation.

Cette dissymétrie est une des manifestations du privilège de la puissance publique destinée à protéger les droits financiers de l'Etat.

Article 9

Sauf exception tenant soit à la nature de la créance, soit à son caractère contentieux, soit à la nécessité de prendre sans délai des mesures conservatoires, le recouvrement forcé est précédé d'une tentative de recouvrement amiable.

Le recouvrement des états exécutoires est poursuivi jusqu'à son terme par le comptable public sauf en cas de décision de justice prise par la juridiction compétente.

Les réclamations et contestations de toutes

natures relatives à l'assiette, à la liquidation et au recouvrement des recettes fiscales n'ont pas d'effet suspensif sur les opérations de recouvrement si elles ne sont pas assorties de garanties acceptées par le Trésor Public, à hauteur des sommes contestées.

En matière financière, comme en d'autres domaines régis par le droit public, l'Etat dispose du « privilège du préalable » : il décide seul, en application des lois et règlements bien sûr, du montant des recettes qui lui reviennent ; il ne le négocie pas et ne demande pas non plus à la justice de les établir. Conséquence de cette prérogative de puissance publique, il peut, de lui même, recourir au recouvrement forcé des ses créances dans les conditions fixées par cet article.

Avant de passer au recouvrement forcé, il doit tenter – sauf exceptions fixées par la loi – de passer par le recouvrement amiable, ce qui dans la pratique doit être le plus fréquent.

Lorsqu'il procède au recouvrement forcé, le redevable peut alors porter le litige devant le juge compétent mais ce recours à la justice n'interrompt pas le recouvrement forcé sauf si une garantie, la plupart du temps bancaire, a pu préalablement être apportée à hauteur de la somme contestée.

Tant que ces conditions n'ont pas été remplies, le comptable public doit continuer à procéder au recouvrement forcé jusqu'à la décision définitive du juge. A défaut, il engage sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

Article 10

Les débiteurs de l'Etat s'acquittent des sommes dues par versement d'espèces, par remise de chèques ou effets bancaires, ou par virement dans l'un des comptes ouverts au nom des comptables publics à la Banque Centrale de la République de Guinée ou une banque agréée par elle.

Les fonds collectés, quel que soit l'administration, l'institution ou l'établissement qui en a la charge, sont immédiatement déposés au compte unique du Trésor défini aux articles

35 et 36 du présent Règlement Général.

Cet article indique les modalités concrètes selon lesquelles les recettes de l'Etat peuvent être versées au Trésor par les redevables qui peuvent le faire soit :

** en espèces, c'est à dire par remises de signes monétaires qu'il s'agisse de pièces de monnaie et billets ayant cours légal ;*

** par chèque tiré sur un compte bancaire du redevable libellé à l'ordre du Trésor Public*

** par virement bancaire à partir d'un compte bancaire du redevable et au profit du compte du Trésor Public ouvert à la BCRG.*

Si l'administration peut exprimer sa préférence entre ces différents moyens de règlement, elle ne peut en imposer aucun.

Article 11

Tout versement donne lieu à la délivrance d'une quittance. S'agissant des versements en numéraire ou par chèque certifié ou chèque de banque, la délivrance de la quittance est immédiate.

Pour les autres modes de règlement, la quittance est délivrée, dans les meilleurs délais après exécution du paiement.

Toutefois, il n'est pas délivré de reçu lorsque le redevable reçoit en échange de son versement des timbres et autres valeurs inactives. Il n'est pas non plus délivré de quittance s'il est directement accusé de réception sur un document restitué ou remis au redevable.

Dès réception du paiement et quel qu'en soit la forme, le comptable public est tenu de délivrer ou d'adresser au redevable une quittance, c'est à dire un reçu. Cette quittance est délivrée immédiatement en main propre s'il s'agit d'un versement en espèces ou par chèque certifié ou chèque de banque.

Pour les autres formes de règlement, la quittance est adressée par courrier dans les plus brefs délais.

Par exception à cette obligation de délivrer une quittance formelle, ne donnent pas lieu à quittance les sommes reçues pour :

i) l'acquisition de valeurs inactives (timbres, vignettes, plaques d'immatriculations...)

ii) ou en contrepartie de la délivrance d'autorisations, permis ou licences donnant lieu à émission d'un document officiel

Article 12

Le débiteur de l'Etat est libéré de sa dette s'il présente une quittance ou un accusé de réception régulier ou s'il invoque le bénéfice d'une prescription et que celle-ci est effective.

Il s'agit ici d'une disposition technique traditionnelle fixant les conditions formelles permettant à un débiteur de l'Etat, contribuable ou autre, d'apporter la preuve qu'il est bien libéré de sa dette : soit il apporte la preuve de son paiement en produisant la quittance, le reçu ou toute autre forme d'accusé de réception que le comptable public est tenu de lui adresser ; soit il se prévaut de l'expiration des délais de prescription à son profit.

Article 13

A la clôture de l'exercice, les comptes assignataires des recettes dressent un état des impôts, droits et taxes non recouverts, annoté pour chaque article du motif de non recouvrement.

Au vu de ces restes à recouvrer, le Ministre chargé des finances, sur proposition de l'Agent Comptable Central du Trésor, fixe, dans un état récapitulatif, les sommes à :

- recouvrer ultérieurement.
- admettre en non-valeur et dont les comptes devront être déchargés ;
- mettre à la charge du comptable assignataire

Les comptes publics, lorsqu'ils sont assignataires de recettes, sont tenus de produire - chaque année dans le cadre des obligations qui leur incombent au titre de la reddition de leurs comptes - un état commenté et justifié de tous les titres de perception qu'ils n'ont pu recouvrer et encaisser. Outre ces aspects purement comptables, cet état a pour objectif de préparer les décisions relatives aux suites à donner à ces restes à recouvrer.

Après analyse circonstanciée des causes du non recouvrement passé et évaluation des perspectives plausibles de recouvrement

dans l'année à venir, l'ACCT soumet à la signature du Ministre chargé des finances, une liste de ces restes à recouvrer proposant, pour chacun d'entre eux - ou pour chaque catégorie - de :

**poursuivre le recouvrement si les perspectives de succès, moyennant la mise en œuvre de toutes les possibilités de recouvrement forcés, paraissent raisonnables, ce qui doit être la grande majorité des cas*

**décharger le comptable de sa responsabilité personnelle et pécuniaire, en admettant la créance en non-valeur, s'il apparaît que le comptable a effectué les diligences normales mais que le débiteur est introuvable ou insolvable ;*

** mettre la somme due à la charge du comptable public, s'il apparaît que le non-recouvrement résulte d'une négligence du comptable assignataire.*

Article 14

L'apurement des restes à recouvrer au bénéfice de l'Etat, doit intervenir au plus tard avant la date limite de prescription fixée à quatre ans à compter de la fin de l'année du dernier acte positif de recouvrement de la créance effectué par le comptable assignataire.

Au-delà de cette date, les restes à recouvrer pour lesquels le comptable n'aura pas justifié de toutes les diligences nécessaires en vue de leur recouvrement, seront mis à la charge du comptable assignataire par arrêté de débet du Ministre chargé des finances.

La prescription est le délai - prévu par la loi - au-delà duquel le droit applicable à l'émission et au recouvrement des recettes de l'Etat est éteint et ne peut donc plus s'appliquer. Ce délai de prescription des recettes est désormais fixé à quatre années entières, soit une durée égale, par symétrie, au délai de prescription des dépenses, fixé à l'article 30.

Comme pour les dépenses, ce délai se calcule à partir de la fin de l'exercice au cours duquel les droits sont nés, ce qui signifie, pratiquement, que d'une part, le délai peut être en fait proche de cinq ans et que, d'autre part, ce délai expire toujours en fin d'exercice, le 31 décembre.

En recettes comme en dépenses, ces délais sont suspendus – c’est à dire en fait prolongés – par les procédures gracieuses ou contentieuses engagées.

Article 15

Les décisions de dégrèvement, consécutives à une demande des contribuables introduites dans les formes prévues par la législation fiscale et douanière ainsi que les admissions en non-valeur sont prises par le Ministre chargé des finances.

Ces dégrèvements et admissions en non-valeur diminuent le montant des prises en charge comptables et sont joints aux pièces justificatives du compte de gestion du comptable concerné.

Un dégrèvement est une diminution, qui peut aller jusqu’à la suppression, du montant d’un impôt ou d’une recette normalement exigible. Un dégrèvement peut être accordé par l’ordonnateur – jamais par le comptable – si la loi lui en donne la possibilité, ce qu’elle fait parfois, généralement pour des motifs sociaux et si les conditions du dégrèvement sont effectivement remplies.

Les admissions en non valeurs sont de simples constats établissant l’impossibilité de recouvrer telles ou telles créances, fiscales ou non fiscales : le redevable peut avoir disparu ou être insolvable, par exemple. L’admission en non valeur, qui n’est possible qu’après épuisement de toutes les voies ouvertes par le recouvrement forcé, est décidée par le Ministre chargé des finances. Elle ne fait pas obstacle à tout recouvrement ultérieur si, du fait d’éléments nouveaux, la créance redevient recouvrable.

Titre 3. L’exécution des dépenses

Article 16

Une dépense ne peut être engagée et payée que si :

- son régime juridique a été préalablement déterminé par un texte législatif ou réglementaire, régulièrement adopté et publié, lui donnant une base légale et définissant notamment la nature et l’objet de la dépense, ses bénéficiaires et les modalités de calcul de

son montant ;

- les crédits correspondant au montant de l’engagement et du paiement sont effectivement disponibles.

Cet article établit tout d’abord – c’est le point le plus nouveau – le principe de la légalité des dépenses : aucune dépense ne peut être faite de façon discrétionnaire, par l’effet de la simple volonté circonstancielle d’un ministre ou d’un fonctionnaire. Toute dépense doit être fondée sur une base légale ou réglementaire. Ce principe vaut naturellement pour les salaires et primes dont le barème doit être fixé dans des textes, généralement préparés par l’administration de la fonction publique conjointement avec celle des finances. Il vaut aussi pour les subventions dont les conditions d’octroi doivent être préalablement définies dans un texte.

Pour les dépenses de fonctionnement ou d’investissement, la base légale pourra être constituée par un texte de portée générale couvrant chacune des deux catégories de dépenses. S’agissant des dépenses du type frais de mission, un texte spécifique paraîtrait opportun.

Bien entendu, outre l’existence d’une base légale, toute dépense est subordonnée également à l’ouverture préalable d’un crédit.

En application de cet article qui définit les deux conditions de la régularité d’une dépense – une base légale et un crédit –, le contrôleur financier devra vérifier l’une et l’autre de ces deux conditions.

Article 17

Les dépenses sont engagées, liquidées et ordonnancées avant d’être payées.

En introduction à une série d’articles sur la « chaîne de la dépense » – ou « circuit de la dépense » – les quatre étapes traditionnelles de cette chaîne sont énoncées avant d’être développées plus en détail dans les articles ultérieurs.

On distingue classiquement deux phases

dans le processus d'exécution des dépenses publiques :

la phase administrative, sous la responsabilité de l'ordonnateur, qui comprend les trois étapes de l'engagement de ces dépenses, de leur liquidation et de leur ordonnancement ;

La phase comptable, sous la responsabilité du comptable, qui comprend une seule étape, celle du paiement des dépenses.

On rappellera par ailleurs, que s'agissant des opérations de dépense des budgets d'affectation spéciale au sein desquels sont gérés les fonds des bailleurs internationaux, la chaîne de la dépense pourront – par application des dispositions de l'article 74 de la LORF et à partir de 2018- faire l'objet de dérogations aux règles fixées au présent « titre » sur l'exécution des dépenses. Ces dérogations doivent être définies dans la convention de financement, approuvée en loi de finances.

Article 18

L'engagement budgétaire de la dépense publique consiste à réserver des crédits qui seront nécessaires au paiement de la dépense. L'engagement juridique de la dépense publique est l'acte par lequel l'Etat crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge.

L'engagement budgétaire précède l'engagement juridique.

Le montant total des engagements ne peut pas dépasser le montant :

- des crédits d'engagement disponibles pour les dépenses d'investissement,
- des crédits disponibles pour toutes les autres dépenses.

La première étape de la chaîne de la dépense, l'engagement, comporte en fait deux aspects : l'engagement budgétaire et l'engagement juridique.

Le crédit doit d'abord faire l'objet d'un engagement budgétaire, c'est-à-dire qu'il doit être réservé pour bien s'assurer que l'obligation financière que l'Etat s'apprête à contracter pourra bien - in fine - être effectivement honorée : c'est une disposition

de discipline et de soutenabilité budgétaires destinée, notamment, à limiter le risque d'apparition d'arriérés. L'habitude fréquente de procéder à l'engagement budgétaire après l'engagement juridique devra donc être abandonnée. Cette réservation préalable de crédits est essentielle car elle interdit leur utilisation à d'autres fins, pour d'autres dépenses. Cette réservation de crédit est en quelque sorte un acte de précaution opéré par l'ordonnateur pour l'Etat afin de s'assurer de la capacité de la puissance publique à payer la dépense le moment venu.

Une fois l'engagement budgétaire réalisé, on peut procéder à l'engagement juridique, c'est-à-dire à la signature d'un acte juridique par lequel l'Etat va se trouver engagé. Il s'agit donc d'un acte essentiel dont les conséquences sont importantes. Par cet acte, l'Etat s'engage à payer la livraison du bien ou de la prestation du service qu'il a demandé à un tiers de réaliser pour lui ou encore à verser un salaire à l'agent qu'il a recruté. Dès cet acte d'engagement, l'Etat contracte une obligation financière conditionnelle puisqu'il s'engage certes à payer in fine, mais à condition que le service fait soit constaté.

Mais si cette condition finale est remplie, ce qui ne dépend plus de lui, l'obligation sera incontournable.

Enfin, le dernier alinéa de cet article rappelle l'existence d'une limite chiffrée aux actes d'engagement : l'ordonnateur ne peut engager l'Etat au-delà du montant autorisé par le Parlement sur la ligne de crédit d'imputation de la dépense. En effet, le principe de limitativité des crédits s'applique dès le stade de l'engagement - de l'engagement budgétaire pour être plus précis - et non pas seulement au niveau du paiement.

Compte tenu de la dissociation des crédits d'investissement (article 26 de la LORF), entre crédits d'engagement (CE) et crédits de paiement (CP), il est précisé que cette vérification de la disponibilité des crédits se fait, en matière d'investissement, par rapport aux CE.

Article 19

Chaque année, un plan d'engagement fixe pour le budget de chaque ordonnateur principal le montant trimestriel maximum des engagements autorisés par nature de dépenses. Etabli en fonction des disponibilités prévisionnelles de trésorerie résultant du plan de trésorerie arrêté en application de l'article 44 du présent Règlement Général, le plan d'engagement tient compte des dépenses obligatoires ou inéluctables et des autres dépenses prioritaires. Il est établi en liaison avec le plan de passation des marchés. Il est régulièrement mis à jour en cours d'année en fonction des contraintes et nécessités de l'exécution budgétaire.

Arrêté par le Ministre chargé des finances après consultation de chaque ordonnateur principal et sur proposition d'un comité d'engagement dont la création, les attributions et la composition sont fixées par un arrêté du Ministre chargé des finances, le plan d'engagement s'impose aux ordonnateurs principaux et aux contrôleurs financiers.

Sans préjudice de ce plan d'engagement, le Ministre chargé des finances peut, à tout moment suspendre toute décision d'engagement des crédits afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire.

L'engagement est l'étape essentielle du processus de la dépense puisque c'est à ce moment que s'enclenche l'obligation financière future de l'Etat qui déterminera la consommation d'une ressource. Il convient donc de s'assurer que des fonds seront bien effectivement disponibles, en quantité suffisante, lorsque le paiement interviendra.

Pour éviter toute rupture de trésorerie et, notamment, l'apparition d'arriérés de paiement, il est nécessaire de « réguler » le rythme des dépenses en fonction du rythme d'encaissement prévisionnel des recettes : c'est la finalité du plan d'engagement outil essentiel de toute bonne gestion de trésorerie. Ce plan d'engagement est lié au plan de trésorerie défini à l'article 44 du Règlement Général, dont on verra dans le commentaire ultérieur sur cet article 44, qu'il concerne toutes les recettes et toutes les dépenses.

De son côté, le plan d'engagement ne concerne que le volet dépenses. Il vise, chaque année, à établir un calendrier d'engagements de dépenses qui soit compatible avec le plan de trésorerie. Bien entendu, ces deux outils (plan de trésorerie et plan d'engagement) étant étroitement liés, leur finalisation sera précédée d'itérations successives permettant d'ajuster l'un à l'autre.

Pour établir ces plans d'engagements, priorité sera naturellement donnée aux dépenses de nature obligatoire, auxquelles on ne peut se dérober : ainsi, par exemple, les salaires, les loyers ou les contributions aux organisations internationales seront prioritaires. A l'inverse, les dépenses moins impératives, plus « discrétionnaires », comme la plupart des achats ou des subventions seront placées en seconde priorité, ce qui veut dire concrètement que, si les prévisions de ressources s'avéraient insuffisantes, on devra y renoncer.

Ce plan d'engagement doit être régulièrement révisé - au moins quatre fois dans l'année - pour tenir compte de l'évolution des perspectives tracées par le plan de trésorerie.

En terme de procédure, le plan d'engagement est préparé par un comité d'engagement qui réunira les principaux responsables concernés : le directeur du Trésor et celui du Budget bien sûr, mais également d'autres hauts fonctionnaires pourraient être associés ; on veillera bien entendu à associer les ministères dépensiers à la préparation, au suivi et à la mise à jour trimestrielle de ce plan.

Une fois approuvé par le Ministre chargé des finances, ce plan s'impose à tous les ordonnateurs, et les contrôleurs financiers veillent à son respect.

S'agissant des comptables publics, ils ne sont pas concernés par les plans d'engagement.

Article 20

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense. Elle est effectuée à la demande des

créanciers au vu des titres et pièces justifiant la preuve des droits acquis. S'agissant des fournitures, services et travaux, ces titres et pièces sont constitués par les marchés, mémoires ou factures originales détaillant les livraisons, services ou travaux effectués et les procès-verbaux de réception ou certificats de service fait signés par les ordonnateurs.

La liquidation ne peut être effectuée qu'après engagement régulier et constatation du service fait, y compris pour les acomptes sur marché de travaux, biens ou services.

Lorsque le montant de la liquidation finale diffère de celui de l'engagement initial, il doit aussitôt être procédé sur les crédits ouverts selon le cas, soit à un engagement complémentaire, soit à une réduction d'engagement.

Cet article définit l'opération de liquidation de la dépense, deuxième étape de la chaîne de la dépense. Il s'agit de la vérification, sur la base d'un contrôle effectif sur place ou d'un contrôle sur pièce, que le travail a été fait, que le service a été fourni ou le bien livré. Cette vérification permet d'établir le droit du créancier au paiement par l'Etat de sa créance et permet ensuite d'aboutir à la détermination de la somme précise due au prestataire de service, à l'opérateur qui a livré le bien ou à l'agent public qui a fait son travail. Corrélativement, la liquidation établit la dette de l'Etat à leur égard.

Cet article introduit ainsi une notion majeure de l'exécution des dépenses publiques : la constatation du « service fait », autrement dit la reconnaissance que l'obligation de faire, d'exécuter un travail, un service ou de livrer un bien a été effectivement et correctement remplie par le tiers concerné (fournisseur ou agent de l'Etat) et que, par conséquent, l'obligation financière de l'Etat à son égard devient ferme et définitive.

Le contrôle du service fait s'impose également en cas de versement d'acomptes, dans les conditions prévues par le marché. Par contre, il n'est pas nécessaire pour le versement d'avances, opération de préfinancement intervenant avant le commencement des travaux ou la mise en fabrication des biens commandés.

Outre la constatation du service fait, la

liquidation conduit ensuite à calculer le montant exact de l'obligation financière de l'Etat. Dans la plupart des cas le calcul de ce montant ne pose aucun problème car il est déjà fixé dans l'« engagement » (juridique) de façon précise et définitive. Toutefois, dans le cas de certains marchés par exemple où il résultera de l'application de formules de prix, le calcul du montant exact et définitif de la somme à payer ne peut être fait qu'au moment de la liquidation.

Pour le bon ordre des choses et, notamment, pour assurer la fiabilité de la comptabilité budgétaire, si le montant liquidé s'avère différent du montant engagé, on procédera à un engagement correctif. Cet engagement correctif pourra être à la baisse mais aussi, dans quelques cas qui doivent rester exceptionnels, à la hausse.

Article 21

L'ordonnancement est l'acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre est donné par l'ordonnateur au comptable assignataire de payer la dette de l'Etat. Cet acte administratif prend la forme d'un mandat de paiement qui doit être signé et adressé au comptable public, immédiatement et sans délai dès la liquidation.

Les mandats de paiement signés par les ordonnateurs comportent l'imputation budgétaire de la dépense et sont assignés sur la caisse d'un comptable de l'Etat.

Troisième étape de la chaîne de la dépense, l'ordonnancement qui clôt la « phase administrative » et ouvre la « phase comptable » est un ordre de payer émis par l'ordonnateur à l'attention du comptable public.

Il s'agit pour l'ordonnateur d'une compétence liée qui ne lui laisse aucun pouvoir discrétionnaire : toute liquidation doit automatiquement et immédiatement donner lieu à ordonnancement. En effet, dès que l'Etat a reconnu une dette vis à vis d'un tiers il doit immédiatement donner l'ordre de s'en acquitter. L'habitude souvent prise de différer l'ordonnancement de dépenses liquidées doit absolument être combattue. Notamment la circonstance, souvent invoquée, de difficultés de trésorerie

n'est pas une justification acceptable car elle ne concerne pas l'ordonnateur mais le comptable. En d'autres termes, si des arriérés doivent apparaître, c'est au niveau du paiement et non pas à celui de l'ordonnancement. Sur un plan pratique, les formulaires utilisés et les progiciels informatiques pourront ainsi confondre ces deux opérations (liquidation et ordonnancement) en une seule et même décision.

L'ordonnancement est adressé par l'ordonnateur au comptable « assignataire ».

Le non-respect des règles d'assignation de la dépense est un facteur d'indiscipline et de désordre dans l'organisation financière de l'Etat. La mention du comptable public assignataire de la dépense doit donc clairement être portée sur l'acte d'ordonnancement : elle fait partie des mentions obligatoires devant figurer sur cet acte.

Article 22

Le paiement est l'acte par lequel l'Etat se libère de sa dette. Sous réserve des avances prévues à l'article 43 du présent Règlement Général, les paiements ne peuvent intervenir qu'à l'échéance de la dette, après l'exécution du service ou la fourniture du bien.

Sans préjudice de la période complémentaire définie à l'article 54 du présent Règlement Général, le paiement doit être effectué avant la fin de l'exercice budgétaire, au cours duquel la dépense a été engagée.

Toutefois, s'agissant des dépenses d'investissement, le paiement peut se faire au delà de cette limite.

Cet article définit l'acte de paiement de la dépense publique, dernière étape de la chaîne de la dépense et étape unique de sa deuxième phase, la phase comptable. Il s'agit de l'acte final de tout le circuit qui va libérer l'Etat de sa dette. Cet acte est important car le paiement ne permettra alors plus au créancier de réclamer le montant de sa créance : en droit, on dit que cet acte de paiement éteint la créance. Il convient donc que l'Etat procède à ce paiement avec la plus grande attention afin que sa dette soit

effectivement apurée. Cette tâche est de la responsabilité d'un seul agent de l'Etat : le comptable public dont la responsabilité personnelle et pécuniaire peut être engagée. Y compris en cas d'acomptes (voir article suivant), ce paiement ne peut intervenir qu'après « service fait ». Des avances sont certes possibles, mais elles ne constituent pas véritablement des paiements et s'apparentent en fait à des opérations de trésorerie : c'est pourquoi elles ne sont pas subordonnées à la constatation préalable du « service fait ».

Article 23

Les acomptes sur marché de travaux, biens et services prévus par le code des marchés publics sont versés pour le paiement des tranches successives d'exécution d'un marché et dans les conditions prévues par ce marché.

Ils ne peuvent être payés qu'à réception de chaque tranche dans les conditions définies aux articles 17 à 22 du présent Règlement Général.

Contrairement aux avances, les acomptes ne sont pas une opération de trésorerie mais une opération budgétaire : il s'agit tout simplement du paiement fractionné d'une dépense s'exécutant par tranches, conformément à un phasage prévu par le marché. Par conséquent, le versement d'un acompte doit respecter toutes les étapes normales de la chaîne de la dépense, notamment la vérification du service fait qui, en l'espèce, prend la forme - prévue par le code des marchés publics - d'une « réception » des travaux, pour chacune des tranches prévues dans le marché.

Article 24

Par exception aux articles 17 à 22 du présent Règlement Général, les traitements, salaires et rémunérations accessoires servis aux fonctionnaires et agents de l'État sont, chaque mois, mis en paiement, selon les modalités suivantes :

- dans le budget de chaque ministère, un engagement budgétaire provisionnel global, qui regroupe tous les éléments de traitement de tous les agents du ministère dans un engagement unique, est effectué par l'ordonnateur; cet engagement budgétaire

provisionnel global est égal à l'engagement définitif du mois précédent ;

- la constatation du service fait est de la responsabilité de l'ordonnateur ; l'absence de service fait donne lieu à retenue sur salaires le mois suivant ;
- les éléments de calcul nécessaires à la liquidation sont donnés par le Ministre de la fonction publique au comptable public assignataire ;
- les traitements sont payés aux fonctionnaires et agents de l'État par le comptable public assignataire en fonction des éléments de calcul de liquidation qu'il a reçus ; le total de ces paiement peut, le cas échéant, excéder le montant de l'engagement budgétaire provisionnel global ;
- un engagement définitif est effectué par l'ordonnateur pour ajuster l'engagement budgétaire provisionnel aux sommes effectivement payées par le comptable assignataire.

Un certain nombre d'exceptions au circuit normal de la chaîne de la dépense sont prévus par le Règlement Général aux articles 24 à 26 ci dessous. En-dehors des trois types d'exceptions prévues à ces articles, et mis à part le cas particulier des « régies » de l'article 92 du présent Règlement Général, aucune autre procédure dérogatoire ne doit désormais être tolérée.

La première exception, définie à l'article 24, concerne les salaires : il s'agit en effet d'une dépense répétitive qui intervient impérativement à des échéances fixes et obligatoires. Les différentes étapes de cette procédure particulière, qui couvre d'une part très substantielle de la dépense publique, sont définies ici avec précision. Elles comportent un certain nombre d'innovations allant dans le sens d'une double simplification :

- d'une part, l'engagement budgétaire est global, provisionnel et – de facto - indicatif ; il est global car il couvre tous les salaires, dans tous leurs éléments ; il est établi de façon provisionnel chaque mois sur la base du montant du mois précédent ; il n'a à ce stade qu'une portée indicative car les salaires effectivement versés, en fonction

des derniers éléments de calcul connus, pourront, le cas échéant, dépasser ce montant provisionnel; cet engagement provisionnel sera corrigé in fine pour être transformé en engagement définitif correspondant aux montants effectivement payés

- d'autre part, il n'y a pas à proprement parler de liquidation, ni d'ordonnancement : les éléments de calcul des salaires à verser effectivement chaque mois sont transmis par le ministère de la fonction publique au comptable assignataire ; cette transmission remplace en quelque sorte l'ordonnancement, le rôle de l'ordonnateur étant en l'espèce joué par le ministre de la fonction publique.

La deuxième innovation apporte une exigence nouvelle qu'il conviendra de mettre en œuvre en concertation avec tous les acteurs et partenaires concernés : la vérification préalable du « service fait » dans le domaine des dépenses salariales, c'est-à-dire l'assurance donnée que le paiement est bien justifié par un travail effectivement accompli par l'agent bénéficiaire du salaire. En l'occurrence, on pourrait convenir de considérer que la présence effective au travail, pour chaque journée travaillée du mois, vaut « service fait » : à défaut une retenue sur salaire à hauteur des journées non travaillées sera opérée. Concrètement, c'est le ministère sectoriel employant l'agent qui devra établir et certifier une liste de journées d'absence par agent, liste qui sera transmise au ministère de la fonction publique qui, dans son rôle d'ordonnateur « de facto » des dépenses de salaires, devra minorer les salaires à raison de l'absence des agents; pour des raisons pratiques, cette minoration pourra être imputée sur le salaire du mois suivant M+1.

Le contrôleur financier sera tenu informé de ces différentes étapes du circuit particulier de la dépense salariale sans qu'il soit amené à donner un visa préalable. Il devra toutefois signaler au ministère sectoriel, à celui de la fonction publique ainsi qu'à celui chargé des finances toutes les anomalies observées, y compris en matière de service fait.

Article 25

Par exception aux articles 17 à 22 du présent Règlement Général, les dépenses liées aux charges financières de la dette sont mis en paiement, sans engagement, ni ordonnancement préalable, sur simple demande adressée par l'ordonnateur au comptable assignataire, accompagnée des pièces justificatives. Un engagement de régularisation est effectué au plus tard huit jours après le paiement.

La deuxième exception au circuit normal de la dépense concerne les dépenses de charges d'intérêt de la dette. En effet, les charges d'intérêt de la dette sont des dépenses périodiques facilement prévisibles puisqu'elles résultent de dispositions juridiques précises. En outre, pour des raisons fiduciaires, elles doivent être payées régulièrement, sans délai pour les montants précisément convenus avec le prêteur : c'est une condition de la confiance accordée à l'Etat par ses partenaires financiers ; c'est pour la même raison d'ailleurs que les crédits budgétaires correspondants ne sont pas limitatifs.

Concrètement, l'ordonnateur (direction de la dette) adressera à périodicité régulière (mensuelle ou trimestrielle par exemple) à l'ACCT un état des sommes à payer, avec les références juridiques justifiant ces sommes et leurs bénéficiaires. Pour la bonne forme, ce même ordonnateur procédera, en comptabilité budgétaire, à un engagement budgétaire de régularisation dans un délai de huit jours après avoir envoyé les états des sommes à payer à l'ACCT.

Sur le plan informatique, cette régularisation pourrait être déclenchée automatiquement par les paiements effectués par l'ACCT.

Le contrôleur financier sera tenu informé de ces mouvements sans qu'il soit amené à donner un quelconque visa ; il pourra toutefois, le cas échéant, émettre des observations.

Article 26

Les articles 16 à 22 et 67 à 72 du présent Règlement Général ne sont pas applicables à l'exécution des dépenses imputées sur les fonds

spéciaux et pour les actions de souveraineté inscrites au budget de l'Etat au profit du Président de la République ainsi que des dépenses des institutions constitutionnelles.

Dernière catégorie d'exception à la chaîne de la dépense : les dépenses imputées sur les fonds spéciaux ainsi que celles exécutées pour les actions de souveraineté bénéficient d'un régime simplifié d'exécution.

Il conviendra de fixer avec précision, dans le budget soumis au vote du Parlement, quelles sont les lignes budgétaires relevant de ce régime dérogatoire. La procédure spécifique à suivre pour chacune d'entre elles sera définie par écrit, en liaison avec le ministre chargé des finances, par l'autorité en ayant la responsabilité.

Article 27

Toutes oppositions ou autres significations ayant pour objet d'arrêter ou de suspendre le paiement d'une dépense doivent être adressées par exploit d'huissier au comptable public assignataire de la dépense. A défaut pour le saisissant ou l'opposant de remplir les formalités prescrites en la matière, l'opposition ou la signification sera réputée nulle et non avenue.

Cet article édicte les formalités à suivre pour s'opposer au paiement des dépenses publiques et obtenir ainsi une suspension du paiement. En effet, certains tiers peuvent, dans certaines circonstances juridiquement bien définies, vouloir s'opposer au paiement d'une somme due par l'Etat à ses créanciers. Dans ce cas, il est bien sûr nécessaire que l'acte d'opposition soit formellement de nature juridique, et non une simple demande manuscrite ou orale.

Ainsi, pour suspendre le paiement d'une dépense, le comptable assignataire de la dépense doit se voir notifier un acte d'opposition par une personne habilitée pour émettre un tel acte (un huissier de justice ou un autre comptable public, par exemple) ; de tels actes doivent naturellement se fonder sur une base législative, réglementaire ou judiciaire incontestable. Si des actes

répondent à ces conditions, le comptable public assignataire de la dépense doit en suspendre le paiement de la dépense et se conformer aux termes de ces actes juridiques. Par exemple, si un huissier de justice adresse au comptable public une décision de justice demandant à l'Etat de suspendre le paiement d'une créance au profit d'un tiers, redevable par ailleurs d'une dette vis à vis d'un autre tiers, le comptable doit suspendre son paiement.

Le terme « signification » employé dans cet article renvoie à l'action de notifier l'acte juridique qui permet de suspendre le paiement.

Article 28

Le paiement des dépenses est réglé par remise d'espèces, de chèques ou par virements. Ces règlements ne peuvent intervenir que sous réserve de l'application par le comptable public assignataire des dispositions de :

- l'article 8 alinéa 2 du présent Règlement Général relatives à la compensation légale,
- l'article 71 b/ du présent Règlement Général relatives aux contrôles des dépenses.

Cet article précise les formes que peut revêtir l'acte de paiement qui peut se faire soit :

- en espèces, c'est à dire par remises de signes monétaires qu'il s'agisse de pièces de monnaie et billets ayant cours légal ;

- par chèque au nom du créancier et tiré sur le compte du Trésor à la Banque Centrale de la République de Guinée

- par virement bancaire à partir de ce même compte et au profit d'un compte du bénéficiaire dans un compte ouvert dans une banque, en Guinée ou à l'étranger.

Comme l'indique ultérieurement l'article 38, priorité à l'emploi du chèque ou du virement doit être donnée par le comptable public pour procéder aux paiements qui lui incombent.

Avant de procéder à cet acte de paiement, l'article rappelle que le comptable public doit s'assurer que le créancier de l'Etat bénéficiaire du paiement ne doit pas à l'Etat , par ailleurs, des impôts, droits et taxes – ou toute autre recette- qu'il serait alors en droit

de retenir sur le montant de la créance de l'Etat, c'est-à-dire de faire payer au moyen du montant de la créance due. Le comptable public procède à une compensation et ne verse alors au créancier de l'Etat que le solde qui apparaît après apurement de sa dette envers l'Etat ; si toute la créance a servi à payer cette dette du créancier de l'Etat, alors le comptable informe ce créancier de l'opération de compensation légale qu'il vient de réaliser afin que celui-ci ne réclame pas à nouveau sa créance.

Enfin, l'article rappelle que le comptable doit naturellement avoir préalablement procédé à tous les contrôles classiques relevant de sa responsabilité et définis plus loin dans le Règlement Général.

Article 29

Lorsque le créancier de l'Etat refuse de recevoir un paiement qui lui est dû, une procédure d'offre réelle est mise en œuvre dans les conditions suivantes :

- un moyen de règlement égal à la somme que l'Etat estime lui devoir est présenté au créancier.
- si le créancier refuse cette offre réelle ou s'abstient d'encaisser la somme due, le montant est consigné, après avis obligatoire au créancier, au Trésor Public.
- la consignation n'est effective qu'après l'expiration d'un délai d'un mois à partir de la notification de cet avis.

Cet article traite de l'hypothèse où existerait une contestation du créancier dans la mise en paiement de sa créance, situation rare mais toujours possible. Le comptable doit tout d'abord effectuer une proposition d'offre réelle, dans les formes normales et habituelles prescrites par la législation civile et commerciale.

Une « offre réelle » est une procédure utilisée lorsqu'une personne refuse de recevoir un paiement, soit qu'elle ne se reconnaisse pas en être créancière, soit qu'elle estime que le paiement qui lui est offert ne correspond pas à ce qui était convenu. Dans ce cas, le débiteur fait présenter la somme offerte en paiement par un huissier.

En cas d'échec de cette première étape,

il est demandé au comptable du Trésor d'enregistrer la somme mise en paiement par l'ordonnateur au profit de ce créancier dans ses écritures dans un compte d'attente, dénommé compte de consignation. Ce compte figure parmi les comptes de la classe 4 du Plan comptable de l'Etat.

La consignation consiste en la mise en dépôt d'une somme dans un compte du comptable public ouvert au nom du créancier bénéficiaire. Cette somme y restera jusqu'à la solution du litige, de la contestation que ce créancier a engagée auprès de l'ordonnateur ; elle sera notamment libérée de ce compte de consignation lorsque le créancier, estimant avoir eu une réponse satisfaisante à son litige, demandera au comptable de la lui verser. Lorsque survient un cas semblable, le comptable public peut demander à l'ordonnateur le motif du litige pour sa propre information et évaluer l'importance du litige, notamment dans le but de protection des deniers publics.

La consignation d'une somme en cas de litige correspond à une pratique internationalement reconnue. Cette solution technique est destinée à donner de la souplesse à la gestion financière, mais aussi à mettre à l'abri la somme contestée qui sera libérée dès le litige résolu.

Article 30

Sont prescrites au profit de l'Etat, toutes créances de tiers qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis.

Les modalités d'application de l'alinéa précédent, et notamment les conditions d'interruption, de suspension ou d'exemption de la prescription, sont définies par arrêté du Ministre chargé des finances.

De la même façon qu'existent des règles de prescription des recettes (article 14), le présente article définit des règles de prescription des dépenses de l'Etat.

La fixation d'un délai maximum – fixé désormais à 4 ans, comme pour les recettes

- permet de mettre un terme au processus de paiement des dettes de l'Etat et d'éviter de laisser planer sur lui des obligations financières de durée indéterminée : il s'agit d'une pratique très répandue au plan international qui est destinée à mettre un terme aux obligations de l'Etat et à éviter un engagement perpétuel des deniers publics.

Au-delà des quatre années, l'Etat est donc libéré du paiement de sa dette : l'ordonnateur ne doit plus ordonnancer de telles dépenses, et le comptable ne doit pas les payer sous peine de mettre en jeu sa responsabilité personnelle. Bien entendu, comme pour les recettes, la prescription est interrompue par tout recours, gracieux ou contentieux.

On ne peut pas toutefois compter sur les délais de prescription pour espérer pouvoir éteindre ainsi les « arriérés », par le seul effet du temps. En effet, dans les pays connaissant de façon chronique des arriérés, les nombreux recours de toute nature exercés auprès de l'Etat pour qu'il paie ses fournisseurs et autres créanciers ont pour effet mécanique d'allonger de facto le délai de prescription.

Article 31

Les versements en atténuation de charges de dépenses liés à des erreurs de liquidation ou de paiement, donnent lieu au rétablissement des crédits correspondants à la ligne budgétaire à partir de laquelle la dépense a été initialement payée.

Il s'agit ici d'une disposition technique utile au cas où, par erreur, l'administration aurait payé une somme excessive par rapport à la somme réellement due. La solution de ce type de difficultés comporte deux aspects : un aspect « comptable » et un aspect « budgétaire ».

Sur le plan « comptable », le Trésor doit alors émettre un ordre de versement à l'encontre du tiers bénéficiaire de cette somme et en poursuivre le recouvrement.

Sur le plan « budgétaire », le rétablissement

de crédits permet d'ouvrir à nouveau un crédit correspondant, dès que la somme mise en recouvrement a été effectivement encaissée.

Article 32

Nul ne peut prétendre au paiement d'une créance sur l'Etat si cette créance ne résulte pas d'une procédure conforme aux dispositions du présent Règlement Général.

Un arrêté du Ministre chargé des finances précise les modalités d'application de cet article.

Cet article introduit une disposition nouvelle destinée à dissuader toute personne privée d'essayer d'obtenir des paiements de l'Etat en violation des règles budgétaires et comptables: cette novation de grande portée s'inscrit donc dans le cadre des efforts de lutte contre la corruption entrepris en Guinée.

Avec cette règle, les tiers – par exemple, les fournisseurs de l'Etat - ont un intérêt objectif à ce que la dépense dont ils vont bénéficier soit faite dans le respect scrupuleux des règles et procédures : toute tentative de leur part d'obtenir des passe-droits, des faveurs ou des dérogations se retournerait en effet contre eux. Corollairement, tout recours – gracieux comme judiciaire - d'un créancier de l'Etat sera voué à l'échec s'il apparaît que les règles, de fond comme de forme, ont été violées, et ce même si le « service a été fait ». Il s'agit donc de faire du secteur privé un « allié objectif » de la bonne gouvernance des finances publiques.

Bien entendu, les créanciers de l'Etat ne doivent pas pour autant devenir des victimes des dysfonctionnements administratifs et des erreurs de procédures de l'administration. Il convient en outre de veiller à la sécurité juridique des transactions avec l'Etat.

Le texte qui précisera les conditions d'application de cet article devra donc être concerté avec ses partenaires économiques pour trouver un point d'équilibre satisfaisant entre les intérêts de l'Etat et ceux des acteurs économiques.

Titre 4. Les opérations de trésorerie et de financement

Article 33

Sont définies comme opérations de trésorerie et de financement tous les mouvements de numéraires, de valeurs mobilisables, de comptes de dépôts, de comptes courants et de comptes de créances et de dettes à court, moyen et long termes.

Les opérations de trésorerie et de financement comprennent :

- les opérations d'encaissement et de décaissement,
- l'approvisionnement et le dégagement en fonds des caisses publiques,
- l'escompte et l'encaissement des traites et obligations émises au profit de l'Etat,
- la gestion des fonds déposés par les correspondants du Trésor et les opérations faites pour leur compte,
- les tirages sur financements extérieurs, l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts publics à long, moyen et court termes,
- les opérations de prêts et les avances,
- l'encaissement du produit de cession de tout actif, financier ou non financier,
- les acquisitions d'actifs de trésorerie liquides.

Cet article définit les opérations de trésorerie – terme qui couvre les opérations à court terme

- et de financement –terme renvoyant aux opérations à plus long terme.

- Les opérations d'encaissement et de décaissement : il s'agit de la manipulation des deniers publics destinée à recevoir le paiement d'une créance (encaissement) ou à payer une dette (décaissement) ; lorsque un comptable procède à un encaissement, il entre donc des deniers dans sa caisse, et lorsqu'il décaisse, il les extrait de cette caisse.

- L'approvisionnement et le dégagement en fonds des caisses publiques : ici, il s'agit d'opérations physiques concernant les deniers publics, sous forme d'espèces. L'approvisionnement de la caisse du comptable public consiste pour cet agent à mettre dans cette caisse des espèces qu'il

est allé chercher à la banque centrale ou, par dérogation (voir l'article ci-après), auprès de la banque où il possède un compte bancaire, s'il n'y a pas d'agence de la banque centrale dans son lieu de résidence. Le dégagement de la caisse est l'opération inverse qui consiste à extraire des espèces de la caisse d'un comptable public pour aller les déposer dans son compte bancaire ouvert dans une agence de la banque centrale ou d'une banque privée, s'il n'y a pas d'agence de la banque centrale dans son lieu de résidence. Un comptable public dégage sa caisse périodiquement dès lors que les espèces qu'elle contient atteignent un certain niveau. Il n'est pas de bonne pratique de conserver sur une période longue un niveau élevé d'espèces; ce niveau doit correspondre aux besoins normaux du poste comptable, qui doivent être déterminés par l'importance de l'activité de ce poste. Les supérieurs hiérarchiques des comptables publics doivent accorder une grande vigilance au niveau des encaisses des postes comptables placés sous leur responsabilité.

- l'escompte et l'encaissement des traites et obligations émises au profit de l'Etat : il s'agit des opérations sur les titres et valeurs en possession des comptables publics qui peuvent les présenter (i) à l'escompte, c'est-à-dire à leur encaissement auprès du système bancaire avant leur date d'échéance, ou (ii) à l'encaissement lorsque la date d'échéance est survenue.

- la gestion des fonds déposés par les correspondants et les opérations faites pour leur compte : il s'agit d'opérations réalisées par les comptables du Trésor au nom de leurs correspondants. Le Trésor est chargé de la gestion des fonds déposés à sa caisse et du compte ouvert en leur nom. Une situation des comptes des correspondants du Trésor doit être présentée à période régulière, et au moins une fois l'an.

- les tirages sur financements extérieurs, l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts publics à court, moyen et long termes : ces opérations concernent la gestion de la dette publique;

il y a tirage sur financement, sur un emprunt, lorsque le comptable demande au prêteur de verser les fonds objet du prêt à sa caisse. L'émission d'un emprunt public consiste pour l'Etat à demander le versement de fonds à la caisse du Trésor en contrepartie d'obligations de remboursement de ces fonds à une échéance fixée. La conversion d'un emprunt consiste à transformer une ou plusieurs conditions juridiques des obligations publiques émises lors de l'émission de l'emprunt. Le remboursement d'un emprunt consiste pour l'Etat à s'acquitter des obligations émises à leur échéance. Toutes ces opérations sont des opérations de gestion de la dette publique.

- les opérations de prêts et avances : elles consistent pour le comptable public à enregistrer les prêts et les avances accordés par l'Etat ou tout autre organisme public dans sa comptabilité. Ce comptable assure la gestion de ces prêts et avances ; il en surveille particulièrement le remboursement et l'imputation comptable.

- l'encaissement des produits des cessions d'actifs, financiers et non financiers : ces cessions d'actifs correspondent aux ventes de biens matériels, immatériels ou financiers réalisées par l'Etat ; leur produit, c'est-à-dire les recettes encaissées à l'occasion de ces ventes, sont enregistrées dans la comptabilité tenue par le comptable public assignataire de cette ressource.

Ce classement des cessions d'actifs en ressources de financement plutôt qu'en ressource budgétaire a pour objectif de prévenir la tentation d'améliorer le solde budgétaire en vendant des actifs, par exemple en privatisant des entreprises publiques. On notera que, à l'inverse, les acquisitions ou constitutions d'actifs de toute nature par l'Etat (à l'exception des actifs liquides, cf. infra), par exemple ses investissements en infrastructures, sont traitées en opérations budgétaires prévues et autorisées sous forme de crédits par le Parlement et donc impactant le solde budgétaire. Inhabituelle sur les plans économique et comptable, cette dissymétrie de traitement entre acquisition et cession

d'actifs se justifie par un souci de discipline et de soutenabilité budgétaires.

- les acquisitions d'actifs de trésorerie liquides : par exception à la règle rappelée plus haut, les placements de pure trésorerie, qu'elle qu'en soit la forme juridique, sont considérées comme des opérations de financement et n'ont donc pas à être couvertes – comme tout autre investissement – par des crédits budgétaires.

Les opérations de financement se distinguent des opérations « budgétaires » de l'Etat à maints égards :

- elles ont un caractère provisoire puisqu'elles donnent lieu, in fine, à remboursement alors que les opérations de recettes et dépenses « budgétaires » sont définitives

- elles n'impactent pas le compte de résultat de l'Etat mais son bilan

- elles sont sans incidence sur le solde budgétaire, lequel est déterminé par l'écart entre recettes et dépenses budgétaires, mais elles le financent

- elles assurent donc l'équilibre financier du budget de l'Etat, à ne pas confondre avec l'équilibre budgétaire

- elles ne font pas l'objet d'une autorisation en loi de finances, à l'exception de la fixation d'un plafond d'emprunt, alors que les opérations budgétaires sont toutes prévues et autorisées dans le budget approuvé en loi de finances

Toutes ces opérations, sans exception, sont gérées sous la responsabilité exclusive des comptables publics et exécutées sous leur responsabilité personnelle et pécuniaire.

Elles sont reflétées en comptabilité générale.

Article 34

Les opérations de trésorerie et de financement sont exécutées exclusivement par les comptables publics, soit à leur propre initiative, soit sur l'ordre des ordonnateurs ou à la demande des correspondants du Trésor. Les opérations de trésorerie et de financement sont retracées en comptabilité générale pour leur totalité et sans contraction.

Les agents de l'Etat n'ayant pas qualité de comptable public, de régisseur de recettes ou d'avances ne peuvent se faire ouvrir ès qualité

aucun compte bancaire.

Cet article attribue aux comptables publics l'exclusivité de la réalisation des opérations de trésorerie et de financement ce qui signifie deux choses :

- d'une part, un ordonnateur, quel qu'il soit, ne peut jamais réaliser ces opérations ; l'article rappelle d'ailleurs qu'ils ne peuvent ouvrir aucun compte bancaire au titre de leur fonction.

- d'autre part, les comptables publics les réalisent sans avoir besoin d'une instruction d'un ordonnateur ; ils agissent par eux-mêmes.

Toutefois, le ministre chargé des finances, ainsi que les collaborateurs auxquels il a délégué son pouvoir en la matière, peut donner aux comptables publics des ordres d'exécuter des opérations de trésorerie et de financement. De même, s'agissant des opérations relatives aux fonds des correspondants du Trésor, le comptable les exécute sur leurs ordres.

Cet article précise également que les opérations de trésorerie, comme les opérations budgétaires, s'effectuent sans contraction et sont enregistrées pour leur montant intégral. Il s'agit ici toujours de retranscrire les montants totaux qui ont été l'objet des opérations et ainsi de donner la plus grande transparence à ces opérations.

Article 35

Toutes les ressources de l'Etat, y compris les ressources extérieures affectées au financement de projets par les bailleurs de fonds internationaux, sont immédiatement déposées dans le compte unique du Trésor ouvert à la Banque Centrale de la République de Guinée.

Le compte unique du Trésor réunit tous les comptes ouverts par l'Etat au nom des comptables publics à la Banque Centrale dans des conditions permettant d'assurer l'unité de trésorerie de l'Etat.

Une convention entre l'Etat et la Banque Centrale de la République de Guinée fixe les conditions et modalités de fonctionnement de ce compte unique du Trésor.

En application du principe fondamental

d'unité de trésorerie, cet article impose de gérer tous les fonds publics dans un seul compte de l'Etat à la BCRG, y compris – ce qui est nouveau et essentiel – les financements des bailleurs de fonds internationaux, bilatéraux ou multilatéraux : ce compte est dénommé « compte unique du Trésor ».

Le corollaire de ce compte unique est l'interdiction d'ouverture de tout compte dans une banque commerciale privée, à l'exception des deux cas prévus - pour de simples raisons pratiques - à l'article 37 ci-dessous.

Ce compte unique permet de disposer de la situation globale de la trésorerie de l'Etat. Il permet également d'optimiser ainsi la gestion de trésorerie : c'est un des principaux avantages de ce système en usage dans toutes les administrations d'inspiration francophone.

Toutefois, cette notion de compte unique ne signifie pas que tous les comptes publics ne disposeraient globalement que d'un seul compte bancaire pour toutes leurs opérations sur toute l'étendue du territoire. En effet, chaque comptable peut en fait disposer d'un compte ouvert dans l'agence de la banque centrale la plus proche auprès de laquelle il a déposé son spécimen de signature pour y faire des opérations financières (paiement des dépenses, encaissement des recettes, approvisionnement et dégagement de caisse, dépôt de chèques, transfert de fonds, etc.) au nom de l'Etat ou d'un établissement public administratif.

Le compte unique du Trésor est donc en fait un compte à arborescence qui comprend plusieurs comptes reliés les uns aux autres de façon à assurer une fongibilité des disponibilités de trésorerie de l'Etat.

Le détail des modalités de constitution et de fonctionnement de ce compte unique est fixé dans une convention entre la BCRG et l'Etat.

Par ailleurs, s'agissant des opérations de trésorerie liées aux budgets d'affectation spéciale au sein desquels sont gérés les fonds des bailleurs internationaux, les règles ici définies pourront – par application des

dispositions de l'article 74 de la LORF à partir de 2018 - faire l'objet d'arrangements spécifiques qui doivent être définies dans la convention de financement, approuvée en loi de finances.

Article 36

Le compte unique du Trésor ouvert à la Banque Centrale de la République de Guinée ne peut être débiteur. La Banque Centrale de la République de Guinée ne peut accorder des concours de crédits directs ou indirects, ni à l'Etat, ni à tout autre organisme public, à l'exception des crédits journaliers nécessaires au bon fonctionnement des systèmes de paiement.

Toutefois la Banque Centrale de la République de Guinée peut accorder des avances au Trésor Public dans les conditions fixées par le statut de la Banque Centrale de la République de Guinée.

Cet article affirme le principe d'interdiction de tout financement monétaire des dépenses publiques de façon à préserver la stabilité du franc guinéen. En particulier, le compte unique du Trésor ne peut jamais être débiteur et son solde doit être toujours égal ou supérieur à zéro. La banque centrale ne peut non plus acquérir des titres de dette publique.

Toutefois, pour tenir compte des pratiques anciennes qui ne peuvent être brutalement interrompues, une possibilité d'avances de la BCRG à l'Etat est maintenue dans des conditions et limites fixées par ailleurs dans le statut même de la banque centrale.

Les modalités de mise en place et de remboursement de ces avances devront être fixées dans la convention Etat/BCRG.

Article 37

Par exception à l'article 35 du présent Règlement Général, l'ouverture d'un compte dans des établissements de crédit agréés peut être autorisée par le Ministre chargé des finances :

- soit, dans des localités non desservies, en Guinée ou à l'étranger, par des agences de la Banque Centrale de la République de Guinée ou par une agence d'une banque la représentant
- soit, à titre transitoire, pour y déposer certains fonds mobilisés dans le cadre de conventions

de financement avec des bailleurs de fonds internationaux, lorsque la convention de financement signée entre le gouvernement et le bailleur le prévoit expressément.

Ces établissements de crédits doivent avoir préalablement été agréés par le ministère chargé des finances en liaison avec la Banque Centrale de la République de Guinée, dans les conditions fixées par la convention entre l'Etat et la Banque Centrale de la République de Guinée visée au dernier alinéa de l'article 35 du présent Règlement Général.

Le principe d'unité de trésorerie posé à l'article 35 ci-dessus comporte deux exceptions:

-la première qui s'explique par de simples raisons pratiques vise à permettre l'ouverture de comptes dans des banques commerciales dans les régions reculées du pays, mais aussi à l'étranger, qui n'ont pas d'agence de la BCRG ;

-la seconde répond à un souci de transition et de progressivité : certains fonds des bailleurs pourront continuer provisoirement à être géré dans des comptes particuliers selon des modalités fixées dans les conventions de financement.

Ces deux exceptions sont désormais les seuls légalement acceptables, ce qui signifie concrètement que tous les autres comptes bancaires aujourd'hui encore ouverts au nom de l'Etat dans des banques commerciales privées doivent être fermés après transfert de leurs disponibilités au sein du compte unique du Trésor.

Article 38

Lorsqu'un paiement par voie bancaire est impossible, notamment lorsque le créancier n'a pas de compte bancaire, le comptable public peut régler en espèces les dépenses d'un montant inférieur à un plafond fixé par le Ministre chargé des finances.

Cet article précise que parmi tous les moyens de paiement possibles énumérés à l'article 28 ci-dessus, le paiement par chèque ou par virement doit être systématiquement préféré par le comptable qui ne doit payer en espèces que lorsqu'aucun autre moyen

n'apparaît possible.

Cette disposition se justifie par la bancarisation progressive de l'économie guinéenne mais aussi par un souci de traçabilité et de sécurité dans la gestion des deniers publics.

Article 39

La conversion de la dette publique ne peut être opérée que conformément aux autorisations données en loi de finances.

Lorsqu'ils sont détériorés, perdus ou volés, les titres d'emprunt au porteur émis par l'Etat peuvent être frappés d'opposition, remplacés ou remboursés dans les conditions définies par arrêté du Ministre chargé des finances.

Cet article technique traite des modalités de conversion de la dette publique, c'est à dire aux modifications du contrat juridique qui lie l'Etat à ses créanciers. Naturellement, ces modifications ne peuvent intervenir qu'après autorisation du Parlement sous la forme d'une loi, et pour être plus précis, une loi de finances.

Le deuxième alinéa ne concerne que les titres ayant encore une forme matérielle (titre « papier ») : il devrait progressivement devenir inutile, à mesure de la transformation des titres papiers en titres « électroniques ».

Article 40

Toutes les personnes de droit public sont, à l'exception des établissements publics industriels et commerciaux, tenues de déposer leurs fonds au compte unique du Trésor en tant que correspondants du Trésor. Sauf autorisation donnée par le Ministre chargé des finances, il ne peut être ouvert, au sein du compte unique du Trésor, qu'un seul compte par correspondant du Trésor.

Ces comptes de correspondants du Trésor ne peuvent être débiteurs.

Le Ministre chargé des finances arrête les conditions d'ouverture et de fonctionnement des comptes des correspondants du Trésor.

En application d'une conception extensive de la notion d'unité de trésorerie, tous les personnes publiques, c'est à dire notamment les collectivités locales et les établissements

publics administratifs (mais pas les EPIC, ni les entreprises publiques), doivent déposer leurs fonds au compte unique du Trésor. L'existence de ce que l'on appelle les « correspondants du Trésor » est courante dans tous les pays de tradition francophone. Toutefois, on notera que le Règlement Général de la Guinée n'a pas retenu la possibilité, parfois ouverte dans certains pays, pour de particuliers d'ouvrir de compte au Trésor. Cette perspective, qui s'explique principalement par le souci de concentrer l'administration du Trésor sur son métier de base (la gestion des deniers publics), est donc désormais clairement exclue.

Cet article impose une contrainte sévère à la gestion des comptes de correspondants : ils ne peuvent en aucun cas présenter de découvert, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent présenter un solde débiteur ; leur compte doit être soit nul, soit créditeur, jamais débiteur. Cette règle est particulièrement exigeante pour les organismes qui doivent donc impérativement surveiller leur compte de correspondant au Trésor.

Article 41

Les prêts et garanties visés respectivement aux articles 44 et 45 de la loi organique relative aux lois de finances sont accordés selon la procédure suivante :

- la demande de prêt ou de garantie est accompagnée des justifications et pièces définies par arrêté du Ministre chargé des finances
- le décret octroyant le prêt ou la garantie et fixant ses conditions est préparé par le Ministre chargé des finances, après avis d'un comité réunissant :
- le gouverneur de la Banque Centrale de la République de Guinée, ou son représentant,
- le ou les Ministres sectoriels compétents, ou leurs représentants,
- le président de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, ou son représentant.

Cet article décrit la procédure à suivre pour accorder un prêt ou une garantie, deux possibilités nouvelles ouvertes par la nouvelle LO.

Une procédure à la fois solennelle – un décret

est nécessaire – et transparente doit être mise en place pour gérer dans de bonnes conditions de discipline financière ces outils nouveaux.

La composition des dossiers de demandes doit être définie par le ministère des finances.

La mise en place de cette procédure – identique dans ses principales modalités pour le prêt et pour la garantie – implique que soit tout d'abord constitué le comité commun appelé à donner un avis préalable à l'octroi du prêt ou de la garantie.

Article 42

Les prêts font l'objet d'un suivi de consommation, de remboursement et de disponibilité dans les comptes de prêt. Ils sont en outre enregistrés en comptabilité générale.

Dès qu'apparaît un risque de non remboursement, ces prêts font l'objet de l'ouverture, au budget du Ministre chargé des Finances, d'un crédit budgétaire à hauteur du montant dont le défaut apparaît probable. La consommation de ce crédit est enregistrée en comptabilité budgétaire dès que le défaut est constaté.

Les garanties sont mentionnées en hors bilan dans l'annexe au compte général de l'Etat. Le cas échéant, tout appel de garantie est enregistré en comptabilité générale.

Dès qu'apparaît un risque d'appel de garantie, un crédit budgétaire égal au montant probable de cet appel de garantie est ouvert au budget du Ministre chargé des Finances. Lorsque l'appel de garantie devient effectif ce crédit budgétaire est engagé et la somme est payée au créancier dont le prêt avait été garanti.

Cet article définit les modalités de suivi budgétaire et comptable de ces deux nouveaux instruments financiers.

Le prêt est considéré, à son origine lors de sa mise en place, comme une simple opération de financement : il ne s'agit pas d'une opération budgétaire nécessitant l'ouverture d'un crédit budgétaire. Toutefois, au cas où un prêt n'est pas remboursé – hypothèse peu souhaitable mais qu'il convient malgré tout d'envisager- ce non remboursement doit être couvert par un crédit budgétaire car le prêt s'est de facto transformé en subvention : une

dépense provisoire est devenue définitive.

Un raisonnement du même type peut être fait pour la garantie : tant qu'elle n'est pas appelée – ce qui est en principe la vocation de toute « bonne » garantie –, elle n'apparaît pas dans le budget proprement dit, ni d'ailleurs dans les comptes de l'Etat. Ce n'est que si elle est appelée qu'une ouverture de crédit budgétaire devient nécessaire car là aussi il y a apparition d'une dépense réelle et définitive.

On rappellera que la garantie doit remplacer les pratiques actuelles de « rétrocession de dette » auxquelles il conviendra de mettre fin.

Article 43

Les avances sur marché de travaux, biens et services éventuellement prévues en application du code des marchés publics sont accordées par décision du Ministre chargé des finances à la demande de l'ordonnateur concerné.

Elles constituent des opérations de trésorerie exécutées par le comptable assignataire et retracées en comptabilité générale. A son expiration, l'avance est, si le service a été fait, transformée en paiement définitif à réception de l'ordonnancement. A défaut, si le service n'a pas été fait, elle donne lieu à remboursement et le comptable assignataire est tenu d'effectuer toute diligence à cet effet.

Les avances prévues par le code de marchés publics sont- en tant que telles - de simples opérations de trésorerie qui ne deviendront des dépenses budgétaires qu'à la clôture du marché. Elles ne suivent donc pas la procédure habituelle de la chaîne de la dépense. Elles se distinguent en cela des acomptes.

Article 44

Chaque année, est établi un plan de trésorerie prévoyant, mois par mois, l'ensemble des flux d'entrée et de sortie de trésorerie de l'Etat et des correspondants du Trésor, transitant par le compte unique du Trésor. Ce plan de trésorerie est préparé par les services compétents du ministère chargé des finances et validé par un comité de trésorerie présidé par le Premier Ministre et dont le secrétariat est assuré par le directeur du Trésor sous l'autorité du Ministre

chargé des finances. Ce comité se réunit au moins une fois par mois. Ses travaux et décisions sont rendus publics.

L'obligation de tenir un plan de trésorerie est une novation importante de ce nouveau Règlement Général qui vient consacrer formellement une pratique aujourd'hui déjà en cours de développement.

Le plan de trésorerie, mis à jour mensuellement, vise à garantir une bonne exécution du budget en permettant d'adapter le rythme de paiement des dépenses à celui de l'obtention des recettes. Combiné avec le plan d'engagement (art 19), il est un des instruments de la régulation budgétaire intra annuelle et vise en particulier à réduire le risque d'arriérés.

Ce plan est d'une grande importance stratégique car il constitue en fait l'aspect intra annuel du budget annuel : le plan de trésorerie, et son corollaire le plan d'engagement, va contraindre à des choix de priorités et parfois même à des renoncements à certaines dépenses.

Il est donc capital que ce plan soit élaboré et suivi au meilleur niveau politique et dans un souci de transparence analogue à celui qui préside à l'adoption du budget annuel.

Titre 5. Le patrimoine de l'Etat

Article 45

Le patrimoine financier de l'Etat est l'ensemble des actifs financiers détenus, à savoir les espèces, les dépôts à vue et à terme, les valeurs mobilières ou les créances sur les tiers.

Le patrimoine non financier est l'ensemble des biens et valeurs, corporels et incorporels appartenant à l'Etat.

Le patrimoine financier et non financier de l'Etat est insaisissable.

Cet article définit le patrimoine de l'Etat en distinguant selon qu'il est ou non de nature financière.

Pour ce qui concerne le patrimoine financier, il s'agit de l'ensemble des actifs financiers détenus par l'Etat: (i) les espèces, (ii) les dépôts à vue et (iii) les dépôts à terme, (iv) les valeurs mobilières, (v) les créances sur les tiers.

S'agissant du patrimoine non financier de l'Etat, il s'agit de ses biens corporels et non corporels. Les biens corporels sont des biens matériels, c'est-à-dire qui ont une réalité physique (les bâtiments, par exemple), alors que les biens incorporels sont des biens immatériels, comme les brevets d'invention ou l'espace aérien, par exemple.

Concernant l'ensemble des éléments de patrimoine, l'article énonce un principe, celui de l'insaisissabilité des actifs publics. Ce principe classique et fondamental signifie qu'aucun actif de l'Etat, financier ou non, ne peut être saisi par qui que ce soit, même en application d'une décision de justice, qu'il s'agisse d'un tribunal national ou d'un tribunal étranger. Ce principe est destiné à la protection des deniers et biens publics qui ne peuvent avoir de possession aléatoire et doivent servir aux services publics, essentiel pour le fonctionnement de l'Etat. Il s'agit d'un principe intangible et absolu, c'est-à-dire qui ne peut être mis en cause.

Bien entendu, ce principe d'insaisissabilité n'interdit pas la cession par l'Etat – dans les formes légalement prévues - d'un élément d'actif de son patrimoine.

Article 46

Tout actif de l'Etat doit être affecté à un ordonnateur explicitement désigné qui peut être :

- soit le Ministre chargé des finances, s'agissant de l'ensemble du patrimoine financier et de ceux des actifs non financiers qui lui sont affectés,
- soit les Ministres ou Hautes Autorités responsables des institutions constitutionnelles s'agissant des actifs non financiers qui leur sont affectés.

Les modalités de prise en charge, d'emploi, de conservation et de cession des actifs de l'Etat ainsi que les contrôles et sanctions auxquels sont soumis leurs affectataires sont déterminées par arrêté du Ministre chargé des finances.

Pour des raisons de transparence et pour encourager la responsabilisation de tous les acteurs, cet article exige que chacun des actifs (notamment les terrains, bâtiments, outillage, véhicule...) du patrimoine de

l'Etat soit placé sous la responsabilité d'un ordonnateur clairement identifié. Chacun des acteurs doit en répondre.

Les modalités de gestion de ces actifs seront définies par le ministre chargé des finances, en liaison avec les règles relatives à la tenue de la comptabilité matière (cf. art 65)

Titre 6. La justification des opérations

Article 47

Les opérations de recettes, de dépenses, de trésorerie et de gestion patrimoniale définies dans le présent Règlement Général donnent lieu à production de pièces justificatives par l'ordonnateur, le comptable public ou le créancier. Ces pièces justificatives sont conservées par les ordonnateurs et les comptables publics chacun pour son compte. La liste de ces pièces justificatives ainsi que les modalités de leur production et de leur conservation sont fixées par arrêté du Ministre chargé des finances, après avis de la Cour des comptes.

Cet article édicte l'obligation de disposer de pièces justificatives pour enregistrer les opérations de recettes et dépenses, de trésorerie et de patrimoine. La liste de ces pièces justificatives doit être fixée par arrêté du ministre chargé des finances qui devra demander au préalable l'avis de la Cour des comptes sur le contenu de ce texte.

Ce formalisme est essentiel pour la gestion financière publique. Il sert en effet à éviter que soient réclamées des pièces justificatives sans que celles-ci soient précisément prévues. Il sert à établir des limites administratives dans les demandes de justification des contrôleurs financiers et comptables publics, voire même des juges de la Cour des comptes.

L'avis donné par la Cour des comptes sur l'arrêté ministériel fixant la nomenclature des pièces justificatives est un avis simple, et non contraignant, ce qui signifie que le ministre chargé des finances est libre de suivre ou de ne pas suivre cet avis.

Il est souhaitable que les pièces justificatives

exigées soient classées selon une nomenclature structurée par nature et/ou par usage de documents et ne pas se contenter d'une simple énumération sans ordre des documents à fournir.

L'existence d'une telle nomenclature des pièces justificatives correspond à une pratique répandue ; elle introduit plus de transparence dans la gestion financière de l'Etat, et évite les errements et demandes intempestives de documents de la part des responsables financiers publics. Sa publication est un élément essentiel de cette transparence et de sécurité juridique, non seulement au profit de ces responsables, mais aussi et surtout à l'égard des tiers créanciers et débiteurs de l'Etat.

Article 48

Les pièces justificatives visées à l'article ci dessus sont tenues à la disposition de la Cour des comptes à l'appui des comptes de gestion sur chiffres qui lui sont transmis chaque année par les comptables publics principaux.

La durée de conservation des pièces justificatives est de dix ans à compter du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les comptes sont transmis à la Cour des comptes.

En cas de perte, vol, destruction ou détérioration de pièces justificatives, un certificat de perte établi par le comptable public est transmis au Ministre chargé des finances qui peut autoriser le comptable public à pourvoir au remplacement des pièces sous forme de copies certifiées établies par la personne ayant établi l'original.

Les pièces justificatives ne sont pas destinées à rester chez les comptables: en fin d'exercice, elles doivent en principe, sur demande de la Cour à l'occasion de la « reddition » de leurs comptes, être adressées par eux, en accompagnement des comptes retraçant les opérations de recettes et de dépenses, de trésorerie et de patrimoine, à la Cour des Comptes qui les conservera jusqu'au jugement de leurs comptes.

En tout état de cause, si la Cour n'en a pas fait la demande, le comptable public doit conserver pendant toute la durée potentielle d'examen de ses comptes par le juge financier. Ces pièces justificatives ne pourront

être détruites qu'à la fin de ce travail du juge ou, à défaut, après un délai de dix ans.

Ces dispositions concernant la durée de conservation des pièces justificatives sont en ligne avec les pratiques internationales qui retiennent des délais suffisamment longs pour permettre au juge des comptes d'examiner les comptes. Elles sont également conformes aux règles commerciales qui instituent des délais similaires pour la conservation des documents commerciaux les plus importants. Elles sont aussi destinées à ne pas encombrer les locaux d'archives de documents trop anciens, et souvent inexploitable.

Titre 7. Comptabilités

Article 49

La comptabilité de l'Etat a pour objet la description et l'évaluation de ses opérations financières.

A cet effet, elle est organisée en vue de permettre :

- l'information des autorités de gestion et de contrôle,
- la connaissance et le contrôle des opérations budgétaires,
- la connaissance et le contrôle des opérations de trésorerie et de financement,
- la connaissance de la situation du patrimoine,
- le calcul du prix de revient, du coût et du rendement de l'activité des services,
- la détermination des résultats annuels,
- l'intégration des opérations en comptabilité nationale.

Le titre 8 sur les « comptabilités » - on remarquera l'emploi du pluriel - commence par trois articles introductifs, commun aux différents types de comptabilités lesquels seront ensuite développés dans les « sections » ultérieures de ce « titre ».

Le premier de ces articles introductifs (art 49) présente, de façon plus indicative que normative, les objectifs recherchés par la comptabilité de l'Etat, sous ses différentes formes.

L'article en énumère six:

- l'information des autorités de contrôle et de gestion : il s'agit là d'un objectif qui correspond bien à ce qui est attendu d'un

système comptable ;

-la connaissance et le contrôle des opérations budgétaires et des opérations de trésorerie : ces objectifs découlent directement du rôle des comptables publics ; ils sont relativement aisés à atteindre ;

-la connaissance de la situation du patrimoine : cet objectif est en principe facile à réaliser, mais il demande la mise en place d'un dispositif de gestion de ce patrimoine qui peut parfois apparaître lourd et complexe. La réalisation de cet objectif n'est donc pas attendue immédiatement ; elle explique les périodes transitoires accordées par le présent Règlement Général

-la détermination des résultats annuels : elle consiste à présenter dans un compte de résultats la situation finale de l'exécution des opérations financières de l'Etat ;

-le calcul du prix de revient, du coût et du rendement de l'activité des services : il s'agit des informations fournies par la comptabilité d'analyse des coûts. La réalisation de cet objectif n'est donc pas attendue immédiatement ; elle explique les périodes transitoires accordées par le présent Règlement Général

- l'intégration des opérations dans la comptabilité nationale : il s'agit d'un objectif à terme qui nécessitera des capacités techniques particulières.

Article 50

La comptabilité de l'Etat comprend une comptabilité budgétaire et une comptabilité générale. L'Etat tient également une comptabilité d'analyse des coûts des différentes actions engagées, notamment dans le cadre des programmes, ainsi qu'une comptabilité des matières.

Après que les objectifs de la comptabilité de l'Etat aient été énoncés, ce deuxième article introductif présente les différents types de comptabilité qui, ensemble et globalement, forment ce que l'on appelle « la comptabilité de l'Etat ».

Quatre types de comptabilité sont ainsi énumérés avant d'être, chacun, développé dans une « section » particulière; ces types de comptabilité peuvent être regroupés de la

façon suivante :

- d'une part les deux principaux types de comptabilité qui occupent une place centrale dans la gestion financière publique : comptabilité budgétaire et comptabilité générale ;

- d'autre part, deux types de comptabilités qui auront vocation à se développer avec l'introduction, respectivement, des budgets de programme et de la comptabilité patrimoniale : comptabilité d'analyse des coûts et comptabilité matière.

Article 51

La comptabilité de l'Etat est tenue et arrêtée à la fin de l'exercice budgétaire par :

- l'Agent Comptable Central du Trésor, sur la base des comptes transmis par les comptables principaux, en ce qui concerne la comptabilité générale de l'Etat.
- par les Contrôleurs Financiers, sur la base d'informations transmises par les ordonnateurs et les comptables publics, en ce qui concerne la comptabilité budgétaire des opérations de dépenses ;
- par l'Agent Comptable Central du Trésor, sur la base des comptes transmis par les comptables principaux, en ce qui concerne la comptabilité budgétaire des opérations de recettes ;
- par les ordonnateurs en ce qui concerne la comptabilité des matières et, en coopération avec les comptables publics, la comptabilité d'analyse des coûts.

Dernier article introductif de ce titre sur les « comptabilités, cet article 51 détermine les acteurs responsables de la tenue de chacun des quatre types de comptabilité.

On notera le rôle essentiel joué en ce domaine par l'ACCT qui tient toute la comptabilité générale ainsi que la comptabilité budgétaire des recettes. Par ailleurs, le choix a été fait de confier aux contrôleurs financiers le soin de tenir la comptabilité budgétaire des dépenses. Enfin, s'agissant de la comptabilité d'analyse des coûts et de la comptabilité matière, elle a été confiée aux ordonnateurs qui en tant que gestionnaires en seront les principaux utilisateurs.

Cette assignation de responsabilité a été conçue de façon à ce que chacun assume pleinement son rôle et ses responsabilités comptables : il convient toutefois de rappeler que ces différents types de comptabilité forment un tout cohérent et que cette recherche de cohérence implique une coopération aussi large que possible entre les différents acteurs responsables de la comptabilité de l'Etat.

Section 1. La comptabilité budgétaire

Article 52

La comptabilité budgétaire a pour objet de retracer, pour une année donnée, les opérations d'exécution du budget général, des budgets d'affectation spéciale et comptes de commerce en recettes et en dépenses, conformément à la nomenclature budgétaire.

La comptabilité budgétaire est tenue en partie simple.

Elle permet de suivre l'encaissement des recettes budgétaires ainsi que l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement des dépenses budgétaires.

La comptabilité budgétaire dégage un résultat budgétaire correspondant à la différence entre les recettes encaissées et les dépenses payées sur le budget général, les budgets d'affectation spéciale et comptes de commerce au titre de l'année considérée.

Cet article indique l'objet, les objectifs ainsi que les principales caractéristiques de la comptabilité budgétaire ainsi que la nature du « résultat » issu de la tenue de cette forme de comptabilité.

La comptabilité budgétaire enregistre :

- les dotations budgétaires et les modifications y apportées en cours d'année par les lois de finances rectificatives,
- les prévisions de recettes et les modifications y apportées en cours d'année,
- les dépenses engagées et les annulations d'engagement,
- les dépenses et les recettes liquidées,
- les dépenses ordonnancées,
- les dépenses payées.
- les recettes encaissées

La comptabilité budgétaire fait donc ressortir :

- les crédits disponibles après chaque opération d'engagement (limite des engagements à venir),
- les crédits disponibles après chaque opération d'ordonnancement (limite des ordonnancements à venir),
- les restes à payer,
- les restes à recouvrer.

La nomenclature de la comptabilité budgétaire est, par construction, celle de la présentation du budget de l'Etat puisqu'elle a pour objectif d'en retranscrire les opérations. Lorsque le budget de l'Etat sera présenté sous la forme d'un budget de programme, la comptabilité budgétaire devra donc être adaptée pour permettre la restitution des opérations budgétaires par programme en conformité avec la nouvelle nomenclature de présentation du budget, par « programmes ». Il sera dès lors nécessaire d'adapter cette comptabilité à ce nouveau contexte afin que la restitution de l'exécution des programmes soit correctement transcrite et permette leur suivi.

En fin d'année, les arrêtés des comptes de cette comptabilité permettent de faire apparaître un résultat par simple différence entre les recettes encaissées et les dépenses ordonnancées.

Cette comptabilité budgétaire est de grande utilité en matière de dépenses (i) pour le suivi des engagements de dépenses qui renseignent sur le niveau de consommation des crédits budgétaires, et (ii) pour le suivi des ordonnancements qui permettent d'être informé sur l'exécution des engagements de dépenses et font apparaître ainsi les engagements de dépenses non encore totalement exécutée.

Article 53

S'agissant des dépenses d'investissements et des opérations menées en partenariat en application de l'article 27 de la loi organique relative aux lois de finances, la comptabilité budgétaire distingue :

- la comptabilisation de la consommation des

autorisations d'engagements qui enregistre leur engagement ainsi que, le cas échéant, le retrait d'engagement ;

- la comptabilisation de la consommation des crédits de paiement qui enregistre leur engagement, leur liquidation et leur paiement. Pour ces dépenses, l'engagement budgétaire de l'autorisation d'engagement reste valable au delà de l'année au cours de laquelle l'engagement juridique a été effectué et ce jusqu'au dernier paiement concernant cette opération.

En fin d'année, la comptabilité budgétaire fait apparaître la différence entre l'engagement et les paiements relatifs à une même opération.

Cet article précise les modalités de la comptabilité budgétaire des opérations d'investissement et des PPP (Partenariats Public Privé), opérations pour lesquelles les crédits sont dédoublés (ou dissociés) entre crédits d'engagement et crédits de paiement. (Cf. art 26 et 27 LORF).

Article 54

La période couverte par la comptabilité budgétaire est l'exercice budgétaire correspondant à une année civile. Toutefois des dépenses budgétaires engagées et liquidées au cours de l'exercice budgétaire peuvent être payées après la fin de cet exercice, au cours d'une période complémentaire dont la durée ne peut excéder trente jours.

En outre, lorsqu'une loi de finances rectificative est promulguée au cours du dernier mois de l'exercice budgétaire, les opérations de dépenses qu'elle prévoit peuvent être engagées et payées au cours de cette période complémentaire.

Les dépenses payées au cours de la période complémentaire sont rattachées à la comptabilité budgétaire de l'exercice budgétaire antérieur.

La date limite d'engagement des dépenses budgétaires est fixée au 30 novembre. Cette date peut être modifiée, pour certaines catégories de dépenses, par la loi de finances.

Cet article dispose que l'exercice budgétaire correspond à l'année civile. En vertu du principe d'annualité, aucune dépense autorisée au titre d'un exercice ne peut être effectuée l'exercice suivant.

Toutefois, pour des raisons pratiques, certaines opérations de dépenses engagées en fin d'exercice peuvent être achevées au début de l'exercice suivant : c'est la « période complémentaire » dont la durée est limitée au mois de janvier de l'exercice suivant. Deux types – deux seulement - d'opération de dépenses budgétaires peuvent être exécutées au cours de cette période complémentaire :

-le paiement des dépenses déjà engagées en fin d'exercice précédent ; ces opérations constitueront sans doute la masse principale des opérations de période complémentaire ; toutefois, pour limiter le nombre de ces opérations liées à des engagements tardifs, une date butoir pour les engagements est fixée au 30 novembre

- l'engagement et le paiement des dépenses ouvertes sur crédits additionnels issus d'une loi de finances rectificatives adoptée tardivement en décembre ; ces opérations devraient être beaucoup plus rares. En tout état de cause, la possibilité d'engager en période complémentaire doit rester étroitement limitée à ce rare cas de figure : en règle générale, la période complémentaire est réservée aux paiements et doit exclure les engagements.

Article 55

Les comptes de la comptabilité budgétaire sont constitués :

- en dépenses, des comptes établis par les contrôleurs financiers et consolidés par le Ministre chargé des Finances,
- en recettes, de l'état de développement des recettes budgétaires établis par l'Agent Comptable Central du Trésor.

Des comptes provisoires issus de la comptabilité budgétaire sont établis chaque mois et transmis pour information à l'Assemblée Nationale et à la Cour des comptes.

Cet article précise les dispositions de l'article 51 sur la répartition des rôles en matière de comptabilité.

La tenue de comptabilité budgétaire constitue un bon exemple de la nécessité d'une étroite coopération entre les différents acteurs de la

comptabilité de l'Etat.

Compte tenu de sa nature et de sa finalité – le suivi de l'exécution budgétaire – des états de suivi de la comptabilité budgétaire sont transmis chaque mois à l'Assemblée Nationale ainsi qu'à la Cour de comptes pour permettre à ces institutions de jouer pleinement leur mission de contrôle.

Section 2. La comptabilité générale

Article 56

La comptabilité générale est une comptabilité d'exercice, tenue en partie double et fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

Cet article retient une définition classique de la comptabilité générale et de ses caractéristiques.

On rappellera ici qu'elle a pour objectif principal de suivre l'évolution, année après année, de la valeur nette (actifs moins passifs) du patrimoine de l'Etat. C'est une comptabilité à vocation économique et financière qui, en tant que telle, est indifférente à l'autorisation parlementaire et, plus généralement à la régularité des opérations : elle doit les refléter sincèrement, en donner une « image fidèle ».

Article 57

Les normes comptables et le plan comptable de l'Etat s'inspirent du Système Comptable Ouest Africain et des autres normes comptables internationales, tout en tenant compte des spécificités propres à la République de Guinée. Ils sont définis par arrêté du Ministre chargé des finances.

Un référentiel comptable, constitué d'un plan comptable de l'Etat et de normes comptables, devra être établi sur la base de celui existant déjà et en s'inspirant du standard régional SYSCOA.

Article 58

Les opérations de dépenses et de recettes correspondant à l'exécution budgétaire sont enregistrées et rattachées à l'année au titre de laquelle elles ont été effectuées, indépendamment de leur date d'encaissement ou de décaissement.

Tenue dans les limites de l'année civile, la comptabilité générale de l'Etat est assortie d'une période d'inventaire permettant d'effectuer les opérations de régularisation d'ordre comptable et d'arrêter les comptes. Cette période d'inventaire expire à la date d'arrêté des comptes, dans le délai fixé par l'arrêté prévu à l'alinéa 4 de l'article 60 du présent Règlement Général.

Aucune opération budgétaire ou de trésorerie relative à l'exercice budgétaire précédent ne peut être effectuée au cours de cette période d'inventaire.

Les règles, classiques et fondamentales pour la comptabilité générale, de rattachement à l'exercice sont reprises par cet article.

On notera qu'il y est question d'une période d'inventaire postérieure à la clôture, destinée à la régularisation de certaines opérations et de certains comptes. Cette période d'inventaire, propre à toute comptabilité générale, se distingue de la période complémentaire associée à la comptabilité budgétaire décrite à l'article 54.

Article 59

La comptabilité générale de l'Etat est tenue par les comptes publics sous l'autorité de l'Agent Comptable Central du Trésor qui centralise les comptes des comptes publics de l'Etat.

Cet article confirme, en le détaillant, ce qui est dit à l'article 51 sur la répartition des rôles en matière de comptabilité. La situation est ici très claire : en matière de comptabilité générale les comptes publics ont un monopole absolu de tenue des comptes, sous l'autorité de l'ACCT.

Article 60

Les comptes publics de l'Etat établissent un compte de gestion, sur chiffres et sur pièces, pour chaque exercice budgétaire. En cours d'année, ils procèdent à des arrêts mensuels de leurs écritures.

Au 31 décembre de chaque année, les comptables publics procèdent obligatoirement à l'arrêté de toutes les caisses publiques. A cette date, ils établissent un procès-verbal constatant et détaillant l'état de l'encaisse et des valeurs ainsi que celui des comptes de dépôts justifiés par un état de rapprochement.

Les comptables subordonnés rendent leurs comptes au comptable principal dont ils relèvent et qui contrôle leurs comptes.

Les comptables principaux procèdent à la reddition de leurs comptes de gestion à la Cour des comptes dans un délai et selon des modalités fixés par arrêté du Ministre chargé des finances, après avis de la Cour des comptes. En cas de retard dans la reddition de leurs comptes, des amendes peuvent être infligées aux comptables publics principaux par la Cour des comptes.

En cas de besoin, un comptable commis d'office peut être désigné par le Ministre chargé des finances pour produire les comptes de gestion d'un comptable défaillant.

Les modalités de tenue des comptes, tout au long de l'année ainsi que pour la clôture de l'exercice, par les comptables publics sont précisées dans cet article, en particulier s'agissant de la justification des comptes de trésorerie (encaisse et comptes de dépôts).

Leurs obligations de reddition des comptes sont définies en s'appuyant sur la distinction classique entre comptables subordonnées et principaux qui veulent que les comptables subordonnées dépendent des comptables principaux, lesquels sont seuls à répondre directement devant la Cour.

Ces dispositions doivent s'articuler avec celles fixées dans la loi relative à la Cour des comptes.

Article 61

L'Agent Comptable Central du Trésor établit chaque mois, après consolidation des comptes de gestion des comptables publics et de ses propres opérations :

- une balance générale des comptes du Trésor Public;
- une situation de trésorerie ;
- une situation des encaissements comparée

aux prévisions de recettes ;

- une situation des paiements comparée aux crédits budgétaires ouverts en loi de finances et, le cas échéant, modifiés par voie réglementaire.

La balance comporte pour chaque compte la reprise en balance d'entrée des soldes de l'exercice précédent, les masses débitrices et créditrices des opérations de la période, les totaux généraux par compte à la date des arrêts d'écritures et les soldes.

Cet article prescrit à l'ACCT d'établir, chaque mois, un ensemble de documents financiers permettant d'effectuer le suivi de l'exécution budgétaire de l'Etat.

Ces documents sont produits à partir des données enregistrées dans la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire.

Article 62

Etabli par l'Agent Comptable Central du Trésor chaque année, le compte général de l'Etat comprend :

- le compte de résultat,
- le bilan,
- le tableau des flux de trésorerie,
- des annexes, comprenant notamment une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat et une explication des changements de méthodes et de règles comptables appliquées au cours de l'exercice,
- la balance générale des comptes.

Cet article donne une définition classique des différents éléments des états financiers à produire après chaque exercice : l'ensemble forme ce qu'il est convenu d'appeler « le compte général de l'Etat ».

Article 63

Le compte général de l'Etat, signé par le Ministre chargé des finances, est produit à la Cour des comptes au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant celui au titre duquel il est établi.

La Cour des comptes publie son avis sur sa qualité et sa sincérité comptables, au plus tard le 15 septembre de l'exercice suivant celui au titre duquel il est établi.

Le compte général de l'Etat, accompagné de l'avis de la Cour des comptes, est joint au

projet de loi de règlement et de compte-rendu budgétaire.

Le compte général de l'Etat, tel que défini à l'article précédent, doit être produit au plus tard au milieu de l'exercice suivant. Il fait l'objet d'un examen par la Cour des comptes, examen qui ne conduit pas à proprement parler une véritable « certification » ce qui paraît techniquement prématuré : le Règlement Général a préféré la terminologie moins ambitieuse d'« avis sur la qualité et la sincérité comptable ».

Une fois l'avis de la Cour recueilli, le tout est annexé au projet de loi de règlement et de compte rendu budgétaire qui peut alors être déposé à l'Assemblée Nationale.

Article 64

Les actifs acquis avant la date de mise en vigueur du présent Règlement Général, sont inventoriés, immatriculés, valorisés et enregistrés en comptabilité générale suivant les modalités, méthodes et techniques définies par un arrêté du Ministre chargé des finances . Les nouvelles acquisitions sont enregistrées, à leur valeur d'acquisition, au fur et à mesure des certifications délivrées par les ordonnateurs.

Cet article détermine les modalités de valorisation des actifs à intégrer dans le bilan de l'Etat. Pour les actifs nouveaux, il retient la notion classique de valeur historique d'acquisition.

S'agissant de actifs déjà existants, leur valorisation dans le bilan d'entrée devra être effectuée de façon pragmatique et simple : l'expérience internationale en la matière suggère que la constituions du bilan d'ouverture (le premier bilan en bonne et due forme de l'Etat guinéen) se fasse dans des conditions aussi simples et peu coûteuses que possible, en utilisant notamment au maximum les méthodes forfaitaires standardisées : l'arrêté du ministre des finances auquel fait référence l'article devra être préparé dans cet esprit pragmatique.

Section 3. La comptabilité des matières

Article 65

La comptabilité des matières est une comptabilité d'inventaire permanent ayant pour objet la description des actifs corporels, biens mobiliers et immobiliers, stocks à l'exclusion des immobilisations incorporelles, deniers et valeurs de l'Etat. Elle décrit les actifs détenus ainsi que leurs mouvements d'entrée et de sortie.

La comptabilité des matières est tenue en partie simple par les ordonnateurs. Ces derniers sont personnellement responsables de la bonne tenue de la comptabilité matière ainsi que de la bonne conservation et de la bonne utilisation des matières dont ils ont la charge.

Des inventaires et comptes d'emploi sont établis périodiquement à date fixe et transmis au contrôleur financier qui peut opérer des contrôles sur pièces et sur place des actifs, biens et stocks sous la garde de l'ordonnateur auprès duquel il est placé.

Des rapprochements périodiques sont effectués entre les données de la comptabilité des matières et celles de la comptabilité générale de l'Etat.

Cet article définit en son premier alinéa la comptabilité des matières, valeurs et titres, puis il décrit les modalités de sa mise en œuvre.

La comptabilité des matières est tenue en partie simple, méthode peu complexe pouvant être mise en œuvre par des agents ne disposant pas forcément de compétences comptables. C'est la raison pour laquelle souvent les agents habilités par les ordonnateurs pour tenir la comptabilité des matières peuvent être de niveau de formation moindre que les comptables publics.

Périodiquement, et en tout état de cause en fin d'année, le comptable des matières, valeurs et titres produit un état d'inventaire des matières et des comptes d'emploi. Lorsque ces comptables feront l'objet de contrôles, de telles situations seront aussi élaborées.

Section 4.

La comptabilité d'analyse des coûts

Article 66

La comptabilité d'analyse des coûts a pour objet de faire apparaître les éléments de coûts des actions engagées pour la mise en œuvre des politiques publiques par les ministères, le cas échéant dans le cadre de programmes au sens de l'article 23 de la loi organique relative aux lois de finances.

Elle permet de justifier les crédits nécessaires à la conduite de ces actions et de mettre en évidence les éléments permettant la mesure de la performance des politiques publiques. Elle fournit des éléments de comparaison des coûts entre différentes structures administratives et dans le temps.

Cet article unique du chapitre définit ce que l'on a appelé la comptabilité d'analyse des coûts, plutôt que comptabilité analytique. Ce choix terminologique vise à refléter l'option en faveur d'une forme élémentaire et simple de mesure des coûts plutôt que de faire référence aux formes les plus sophistiquées de cet outil de gestion.

La comptabilité analytique est en usage dans les entreprises du secteur privé dont les dirigeants ont souhaité de disposer d'informations, tirées de la comptabilité générale, et pour connaître et maîtriser les coûts de leurs productions ou de leurs activités. Pendant longtemps les Etats sont restés étrangers à ces préoccupations. Mais aujourd'hui, avec l'apparition du souci de performance, les pouvoirs publics ont besoin de connaître le coût des services rendus aux citoyens afin de l'optimiser et d'effectuer de meilleurs choix de politiques économiques et sociales. Dès lors, il apparaît qu'une connaissance minimale – fut-elle rudimentaire – des coûts des services publics constitue un élément essentiel de pilotage des politiques publiques.

Titre 8. Contrôles

Article 67

Sans préjudice des pouvoirs de l'Assemblée Nationale, les opérations d'exécution du budget

de l'Etat sont soumises à contrôle interne et contrôle externe.

Le contrôle interne est exercé par l'administration sur ses agents. A ce titre, il est qualifié de contrôle administratif.

Le contrôle administratif est exercé par le contrôleur financier, le comptable public et les inspections ministérielles. Il peut comprendre des contrôles a priori, concomitants et a posteriori.

Le contrôle juridictionnel est exercé par la Cour des comptes.

Il s'agit ici d'un article d'introduction de portée plus descriptive que véritablement normative qui présente l'ensemble des contrôles, y compris ceux qui ne sont pas régis exclusivement par le présent Règlement Général, en leur donnant une définition succincte.

Le contrôle interne correspond à une nécessité nouvelle : il doit être mis en œuvre par chacun des ordonnateurs pour l'aider à diriger son administration, piloter ses équipes et gérer ses ressources avec économie, efficacité et efficience mais aussi dans de bonnes conditions de sécurité. Chaque ministère devra donc créer son propre service de contrôle interne.

S'agissant du contrôle externe, cet article en mentionne les deux formes classiques : d'une part, le contrôle administratif qui comprend le contrôleur financier, le comptable public et les inspections ministérielles ; d'autre part, le contrôle juridictionnel de la Cour des comptes.

Les modalités d'exercice de chacun des contrôles dont le principe est introduit dans cet article de présentation sont ensuite détaillées dans les « sections » ultérieures du présent « titre » 9 sur les contrôles.

On rappellera par ailleurs, que s'agissant des opérations des budgets d'affectation spéciale au sein desquels sont gérés les fonds des bailleurs internationaux, les contrôles définies au présent « titre » peuvent – par application des dispositions de l'article 74 de la LORF – être complétés par des audits.

spécifiques diligentés par les bailleurs, selon des modalités définies dans la convention de financement, approuvée en loi de finances.

Section 1. Contrôles du contrôleur financier

Article 68

Les contrôles a priori exercés par les contrôleurs financiers portent sur les opérations budgétaires des ordonnateurs auprès desquels ils sont placés.

Tous les actes des ordonnateurs à incidence financière, notamment ceux portant engagement de dépenses, sont soumis au visa préalable du contrôleur financier.

Les actes d'engagement sont examinés au regard de :

- la qualité de l'ordonnateur,
- l'imputation de la dépense au chapitre et à l'article pertinent de la nomenclature budgétaire,
- la disponibilité des crédits,
- l'application des dispositions d'ordre financier figurant dans les lois et règlements, de leur conformité avec les autorisations parlementaires,
- des conséquences que les mesures proposées peuvent avoir sur l'équilibre et la soutenabilité du budget de l'Etat.

Tout engagement ne peut être présenté à la signature de l'ordonnateur qu'après avoir préalablement obtenu le visa du contrôleur financier. Les engagements non revêtus du visa du contrôleur financier sont nuls et de nul effet. Il peut se faire communiquer par l'ordonnateur, pour information, tout document ou étude à caractère économique, financier, statistique ou comptable.

Cet article détermine le domaine d'action du contrôle a priori du contrôleur financier (CF) : celui-ci contrôle les opérations budgétaires réalisées par les ordonnateurs. A contrario, lorsque ceux-ci effectuent des activités de nature non budgétaire, le contrôleur financier n'a pas à les contrôler.

L'alinéa 2 précise ensuite, dans le cadre des contrôles a priori, les actes des ordonnateurs sur lesquels les CF vont intervenir : il s'agit essentiellement des actes d'engagement des dépenses, ceux par lesquels l'Etat ou

l'organisme public va se trouver engagé juridiquement.

Cet article détermine aussi, de façon tout à fait classique, les points de contrôles que doit vérifier le contrôleur financier.

Il rappelle la portée très forte du visa du CF sans lequel aucun engagement ne peut être effectué.

In fine, il énonce les pouvoirs dont dispose le CF pour exercer correctement sa fonction. Naturellement, ce dernier veillera à développer de bonnes relations avec son ordonnateur et à exercer son autorité fermement. Il ne négligera pas à expliquer ses décisions en cas de refus de visa.

Article 69

Le contrôleur financier contrôle le respect par l'ordonnateur du plafond des emplois rémunérés par l'Etat autorisés pour le ministère auprès duquel il est placé.

A cet effet lui sont transmis par l'ordonnateur tous les projets d'actes juridiques ou de décision administrative, préalablement à leur signature, tendant au recrutement d'agents, quels qu'en soient le statut, le grade et les modalités. Le contrôleur financier est tenu de refuser d'approuver ces projets s'il apparaît que le ou les recrutements envisagés dépassent le nombre d'emplois disponibles à la date du recrutement. Pour assurer un décompte permanent des effectifs en place, l'ordonnateur informe régulièrement, par transmission de copies des actes et pièces pertinentes, le contrôleur financier des départs d'agent par mise à la retraite, fin de contrat, démission ou quelle qu'autre cause que ce soit.

Une des innovations majeures de la nouvelle LORF consiste à budgétiser désormais les emplois de chaque ministère et non plus seulement leurs crédits. Puisque le Parlement est ainsi amené à voter de plafonds d'emplois contraignants pour chaque ministère, il convient de s'assurer que ce plafond est bien respecté : c'est l'objet de la procédure du contrôle des emplois incombant désormais au CF et qui est décrite dans cet article.

Cette procédure devra être mise en place dans tous les ministères, en liaison avec le

ministère de la fonction publique.

Article 70

Si les décisions, en matière de crédits ou d'emplois, qui lui sont soumises par l'ordonnateur lui paraissent entachées d'irrégularités, le contrôleur financier est tenu de refuser son visa. Il en est de même lorsqu'un contrôleur financier a pu établir que les certifications délivrées par les ordonnateurs sont inexactes.

En cas de désaccord persistant entre le contrôleur financier et l'ordonnateur, ce dernier peut saisir le Ministre chargé des finances du dossier litigieux. Le Ministre chargé des finances peut, après examen de l'ensemble du dossier, accorder par écrit son visa, au lieu et place du contrôleur financier. Copie de sa décision est transmise sans délai à la Cour des comptes. Dans ce cas, la responsabilité personnelle du Ministre chargé des finances se substitue à celle du contrôleur financier.

Cet article précise la portée du contrôle du CF. Il affirme tout d'abord que, lorsque le CF considère comme irrégulier l'engagement d'un crédit ou d'un emploi, le refus de visa n'est pas pour lui une simple option, c'est une obligation.

Dans la réalité, les refus de visa devront la plupart du temps avoir été précédés de discussion et d'explications avec l'ordonnateur pour s'efforcer de trouver une solution satisfaisante. Dans l'hypothèse où aucun accord ne paraît possible, le CF doit donc maintenir son refus de visa.

De son côté l'ordonnateur ne reste pas sans recours : il peut demander au Ministre des finances de statuer. Si ce dernier désavoue son CF, alors il doit le faire par écrit et en informer la Cour des comptes. Dans ce cas, le CF est déchargé de toute responsabilité sur ce dossier et c'est alors le Ministre des finances qui endosse cette responsabilité.

Section 2. Contrôles du comptable public

Article 71

Les contrôles que les comptables publics sont tenus d'exercer sont les suivants :

- a) En matière de recettes, le contrôle :
 - de la régularité de l'autorisation de percevoir les recettes ;
 - de la mise en recouvrement et de la liquidation des créances ainsi que de la régularité des réductions et des annulations de titres de recettes, dans la limite des éléments dont ils disposent.
- b) en matière de dépenses, le contrôle :
 - de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ;
 - de l'assignation de la dépense ;
 - de l'exacte imputation de la dépense
 - de la disponibilité des crédits;
 - de la validité de la dette, portant sur :
 - la justification du service fait, résultant de la certification délivrée par l'ordonnateur ainsi que des pièces justificatives produites ;
 - l'exactitude des calculs de liquidation ;
 - l'intervention préalable des contrôles, autorisations, approbations ou visas réglementaires prescrits par la réglementation;
 - l'application des règles de prescription et de déchéance ;
 - du caractère libératoire du paiement, notamment la vérification de l'existence d'éventuelles oppositions.
- c) en matière de trésorerie et de financement, le contrôle
 - de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ;
 - de la validité de la base légale, réglementaire ou contractuelle du mouvement ordonné.
- d) en matière de gestion patrimoniale, le contrôle :
 - de la prise en charge à l'inventaire des actifs financiers acquis ;
 - de la conservation des droits, privilèges et hypothèques des immobilisations incorporelles et corporelles.

La nature des contrôles incombant au comptable public au stade du paiement de la dépense ou de l'encaissement de la recette est définie de façon tout à fait classique dans cet article qui se contente de codifier les règles et pratiques en vigueur dans de nombreux pays de tradition francophone.

Article 72

Si les mandats de paiement qui lui sont

transmis par l'ordonnateur lui paraissent entachés d'irrégularités, le comptable public est, après en avoir demandé la régularisation et si la régularisation n'a pas été effectuée, tenu de refuser le paiement.

Il en est de même lorsqu'un comptable public a pu établir que les certifications délivrées par les ordonnateurs sont inexactes.

Dans ces cas, le comptable public est tenu d'adresser à l'ordonnateur, avec copie au Ministre chargé des finances, une déclaration écrite et motivée de son refus de payer, accompagnée des pièces rejetées.

En cas de désaccord persistant entre le comptable et l'ordonnateur, ce dernier peut saisir le Ministre chargé des finances du dossier litigieux. Après examen du dossier, et si il apparaît que le refus n'est motivé que par l'omission ou l'irrégularité des pièces justificatives, le Ministre chargé des finances peut réquisitionner le paiement par ordre écrit adressé au comptable public. Le comptable public procède alors au paiement sans délai, et joint au mandat de paiement contesté une copie de sa déclaration de refus et l'original de l'acte de réquisition qu'il a reçu. Une copie de l'ensemble du dossier est adressée à la Cour des comptes. Dans ce cas, le comptable public cesse d'être responsable personnellement et pécuniairement de la dépense ainsi payée.

Un comptable public ne peut déférer à aucune réquisition lorsque son refus de paiement est motivé par :

- l'indisponibilité de crédits ;
- l'absence de justification du service fait ;
- le caractère non libératoire du paiement.

Comme le CF, le comptable a l'obligation de refuser un paiement qui lui apparaît entaché d'irrégularités : ce n'est pas pour lui une simple possibilité c'est une obligation.

Si, après discussion, aucun accord n'apparaît possible, l'ordonnateur lui aussi ne reste pas complètement démuni : il peut demander au Ministre des finances d'imposer par voie d'autorité au comptable d'effectuer le paiement contesté, autrement dit de le « réquisitionner ». Cette réquisition doit répondre à un certain nombre d'exigences formelles comprenant notamment l'information immédiate de la Cour des

comptes. Naturellement une réquisition dégage le comptable de toute responsabilité.

On rappellera enfin que la réquisition n'est pas possible lorsque le refus de paiement est fondé sur des motifs majeurs comme par exemple, l'absence de crédits.

Section 3. Autres contrôles

Article 73

Les missions d'inspection, de vérification ou d'audit exercées par toutes les inspections ministérielles et interministérielles doivent concerner notamment les questions financières, budgétaires et comptables.

L'Inspection Générale des Finances a une mission générale de vérification de l'ensemble des acteurs responsables de la gestion financière du budget de l'Etat, quelles que soient les administrations ou les institutions dans lesquelles ils exercent leurs compétences. Chaque rapport d'inspection fait l'objet d'une réponse écrite de la part du service concerné, qui expose notamment les dispositions envisagées pour mettre en œuvre les recommandations du rapport.

Les rapports produits à la suite de leurs différentes missions par les inspections, accompagnés des réponses des services, sont rendus publics, sauf ceux touchant à la défense nationale.

Cet article traite des aspects financiers, budgétaires et comptables des missions des inspections ministérielles. Il indique tout d'abord que par principe toutes les inspections, pas seulement celle des Finances, doivent dans la programmation et le ciblage de leurs travaux s'intéresser à ces questions.

Il reconnaît ensuite à l'Inspection Générale des Finances une compétence générale sur l'ensemble des ministères et institutions pour toutes les questions financières, budgétaires et comptables : c'est ainsi en réalité une inspection à vocation interministérielle.

Article 74

Sans préjudice de ses autres missions, la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics et se prononce sur la qualité de la gestion des ordonnateurs, notamment la bonne gestion de leurs moyens et la bonne exécution de leurs programmes ainsi que leurs fautes de gestion, dans les conditions définie par la loi organique sur la Cour des comptes. Elle est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques.

Le statut et les missions de la Cour des comptes feront l'objet d'une loi organique particulière, en cours de préparation. Les deux textes devront naturellement être cohérents.

Cet article se contente ici de rappeler les grandes missions de la Cour des comptes. Une approche résolument moderne a été retenue ici : la mission juridictionnelle de la Cour des comptes est présentée comme une mission parmi d'autres et le texte met en avant les missions nouvelles telles que l'évaluation de la qualité de la gestion et de la bonne exécution des programmes ainsi que la sanction des fautes de gestion.

Le dernier alinéa signifie que la Cour des comptes représentera la Guinée à INTOSAI, l'organisation internationale regroupant toutes les institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

Article 75

Les inspections ministérielles ou interministérielles et la Cour des comptes sont habilitées à effectuer le contrôle, sur pièces et sur place, du bon usage des aides et subventions accordées par l'Etat à toute personne morale de droit public ou privé pendant une durée égale à cinq ans à compter du premier jour de l'exercice suivant le versement de l'aide ou la subvention. A cet effet elles vérifient notamment que les conditions et contreparties s'imposant au bénéficiaire ont bien été respectées.

Les bénéficiaires sont tenus de prendre toute mesure pour mettre à disposition

leurs documents comptables financiers et transmettre toutes les pièces et informations demandées à l'occasion de ces contrôles. Les inspecteurs et magistrats effectuant ces contrôles sont tenus au secret professionnel et leur rapport public ne peut contenir d'informations couvertes par les règles de secret professionnel s'imposant aux personnes inspectées ou contrôlées.

Cet article prévoit que tous les organismes, publics comme privés, bénéficiaires de subvention et d'aide de l'Etat peuvent faire l'objet de contrôle par l'une quelconque des institutions de contrôle. Les contrôles ne sont donc pas limités aux administrations publiques, ils peuvent par exemple s'étendre aux entreprises ou associations privées subventionnées, notamment pour vérifier que les contreparties associées à une subvention ont bien été respectées ou que la subvention a bien été utilisée aux fins convenues. C'est en quelque sorte l'institution d'un « droit de suite » permettant de suivre l'usage de l'argent public au delà de l'Etat lui-même.

Titre 9.

Les autorités et agents responsables

Article 76

Les opérations définies au présent Règlement Général sont placées sous la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs financiers et des comptables publics. Aucun autre agent n'est autorisé à intervenir dans les opérations de recettes et de dépenses de l'Etat ainsi que ses opérations de financement et de trésorerie et de patrimoine.

Il est interdit à toute personne non pourvue d'un titre légal d'exercer des fonctions d'ordonnateur, de contrôleur financier ou de comptable public, sous peine de poursuites prévues par la loi.

Le titre légal résulte de la nomination et de l'accréditation d'un ordonnateur, d'un contrôleur financier ou d'un comptable public.

Introduisant le « titre » consacré à la désignation des différents acteurs responsables des opérations et contrôles définis dans les titres précédents, cet article établit un principe d'exclusivité des compétences de

chacun des acteurs formellement reconnu par le Règlement Général : l'ordonnateur, le contrôleur financier et le comptable public. Toute transgression de compétences consistant à effectuer des actes sans y être habilité est interdite.

La désignation de chacun des acteurs est entourée d'un certain formalisme destiné à appuyer ce principe d'exclusivité des compétences, notamment l'accréditation définie à l'article suivant.

Article 77

L'accréditation est l'obligation qui est faite à un agent intervenant dans les opérations financières de l'Etat de notifier aux autres agents concernés, son acte de nomination et son spécimen de signature.

L'accréditation s'effectue par diligence de l'agent lui-même dès son installation et sous sa responsabilité.

Cet article définit la notion d'accréditation d'un comptable public, d'un contrôleur financier ou d'un ordonnateur auprès des autres agents publics avec qui il réalisera des opérations financières : l'objectif est tout simplement d'organiser l'authentification mutuelle des uns par les autres de manière formelle de façon à ce qu'il n'y ait aucun doute sur la légitimité des actes que chacun adresse aux autres. L'accréditation, comme la nomination, doit impérativement être précise et nominative.

Cet article enjoint à l'agent public nommé de notifier, sur sa propre initiative, son acte de nomination (décret ou arrêté) et son spécimen de signature aux autres agents publics avec qui il réalisera des opérations financières pour le compte de l'Etat.

Ainsi le CF notifiera sa nomination et sa signature à l'ordonnateur auprès duquel il est placé ainsi qu'au comptable assignataire. L'ordonnateur fera de même avec son CF et son comptable assignataire. De son côté enfin, le comptable notifiera sa nomination d'une part, aux CF et ordonnateurs dont il est assignataire, mais aussi, d'autre part, à la Banque Centrale puisqu'il lui adressera des ordres de virement et signera des chèques dont l'authenticité doit être garantie.

Article 78

Les fonctions d'ordonnateur, celles de contrôleur financier et celles de comptable public sont incompatibles.

Ces incompatibilités sont étendues à leurs conjoints, ascendants et descendants lorsqu'ils exercent leurs fonctions au sein du même ministère ou de la même institution.

Cet article institue la règle, classique dans les systèmes francophones, de l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable. En imposant une séparation des fonctions, cette règle a pour but, sur le plan technique de spécialiser les compétences mais aussi, sur le plan déontologique, de prévenir les conflits d'intérêts et de sécuriser la gestion des fonds.

Cette incompatibilité s'étend aux parents proches. Mais, il convient toutefois d'observer que cette règle d'incompatibilité étendue à la famille s'applique uniquement au sein d'une même entité. Par contre lorsqu'il s'agit d'organismes différents, un ordonnateur et un comptable public peuvent avoir des liens de parenté.

Section 1. Les ordonnateurs

Article 79

Est ordonnateur toute personne ayant qualité au nom de l'Etat de prescrire l'exécution des recettes et dépenses inscrites au budget de l'Etat.

En matière de recettes, l'ordonnateur constate les droits de l'Etat, liquide et émet les titres de perception correspondants.

En matière de dépenses, l'ordonnateur procède aux engagements, liquidations et ordonnancements.

En matière de trésorerie et de financement, l'ordonnateur prend les décisions d'emprunt, d'émission de titre, de prêt, d'avance, de cession d'actifs et mouvement de fonds.

En matière de patrimoine, l'ordonnateur émet les ordres de mouvement affectant les biens de l'Etat.

Ce premier article de la section consacrée aux ordonnateurs commence par une définition générale de ses fonctions : concrètement l'ordonnateur apparaît comme l'acteur principal de la gestion des finances publiques puisque, notamment, c'est lui qui décide du choix des dépenses et les initie. Les autres acteurs n'interviennent qu'après pour les exécuter et les contrôler. L'article rappelle ensuite le contenu de chacune des responsabilités de l'ordonnateur par simple référence aux opérations définies aux titres précédents : centré sur leur identification et leur désignation, ce titre sur les acteurs n'a pas vocation à répéter les modalités des opérations et contrôles dont ils ont la charge et qui ont déjà été définis dans les titres précédents.

ont de très larges pouvoirs, ils sont toutefois soumis à certaines contraintes comme, par exemple, la « régulation budgétaire ».

Article 81

Les ordonnateurs principaux ou secondaires disposent, pour les assister dans leur gestion et préparer leurs décisions, de services financiers soumis à leur autorité directe, quels que soient le statut et le ministère d'origine des agents composant ces services financiers.

Cet article vise à garantir aux ordonnateurs la plénitude de leur responsabilité en leur donnant des moyens propres pour assumer cette responsabilité : les agents dont ils disposent au sein de leurs services financiers (souvent dénommés « direction des affaires financières ou « DAF) doivent être soumis à leur autorité hiérarchique directe. Bien entendu, compte tenu de la nécessité d'une bonne compétence professionnelle, ces agents peuvent être issus des administrations financières : mais leur statut juridique et administratif doit clairement marquer qu'ils ne relèvent plus de l'autorité du ministre chargé des finances.

Article 80

Les ordonnateurs des dépenses du budget général de l'Etat, des budgets d'affectation spéciale et des comptes de commerce sont ordonnateurs principaux ou secondaires.

Les ordonnateurs principaux sont les Ministres et les Hautes Autorités responsables des institutions constitutionnelles.

Les ordonnateurs secondaires sont les gouverneurs, les préfets et les chefs de mission diplomatique et consulaire.

Un ordonnateur, principal ou secondaire, peut déléguer ses compétences à des agents soumis à son autorité hiérarchique directe.

Ils exercent ces responsabilités sous réserve des pouvoirs:

- du Ministre chargé des finances en matière de régulation définis au dernier alinéa de l'article 19 de ce Règlement Général ;
- du Contrôleur financier en matière de contrôle budgétaire.

Cet article est consacré aux ordonnateurs des dépenses, en reprenant la distinction classique entre ordonnateurs principaux, qui sont des autorités politiques, et les ordonnateurs secondaires, tous fonctionnaires. Chacun des deux peut en outre déléguer sa signature à l'un de ses collaborateurs proches. Enfin, il est rappelé que, si les ordonnateurs

Article 82

Chaque Ministre désigne, parmi ses collaborateurs directs, un responsable de la conception et de la mise en œuvre de chacun des programmes, au sens de l'article 23 de la loi organique relative aux lois de finances, regroupant les crédits du ministère. Ce responsable peut également être nommé par le Ministre, ordonnateur délégué des crédits de son programme.

Le responsable de chaque programme, prépare chaque année:

- un projet annuel de performance présentant, pour l'exercice à venir, les objectifs poursuivis, les activités envisagées, leurs coûts, les résultats attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs pertinents
- un rapport annuel de performance présentant, pour l'exercice passé et sous le même format que le projet annuel de performance, les résultats obtenus comparés aux objectifs fixés, les actions développées et les moyens utilisés, accompagnés

d'indicateurs d'activité et de résultats ainsi que d'une estimation des coûts des activités ou des services rendus.

Définissant le statut et le rôle du « responsable de programme », cet article ne sera applicable que lorsque le budget sera effectivement structuré et adopté sous forme de « programmes ». Toutefois, cette mutation vers la budgétisation des programmes étant progressive, ces responsables de programme pourraient être identifiés dès aujourd'hui.

Cette responsabilité implique une obligation de rendre compte à la fois de ses objectifs – dans les PAP (projet annuel de performance) – et de ses résultats – dans les RAP (rapport annuel de performance).

La mise au point de tels documents pourrait être envisagée dès aujourd'hui pour préparer et faciliter ainsi le passage futur aux budgets de programme qui doit intervenir au plus tard en 2018.

Article 83

L'ordonnateur des recettes du budget général de l'Etat et des budgets d'affectation spéciale ainsi que de l'ensemble des opérations de trésorerie, de financement et de patrimoine est le Ministre chargé des finances. Les ordonnateurs des recettes des comptes de commerce sont les Ministres auxquels sont rattachés les comptes de commerce.

Les ordonnateurs des recettes, des opérations de financement et de patrimoine peuvent déléguer leurs compétences à des agents soumis à leur autorité hiérarchique directe.

Après qu'aient été définis les pouvoirs d'ordonnateurs en matière de dépenses aux articles précédents, cet article traite globalement du pouvoir d'ordonnateur relatif aux opérations autres que celles des dépenses : recettes et opérations de financement.

En matière de recettes, l'article attribue au ministre des finances la responsabilité d'ordonnateur principal unique pour ce qui concerne les recettes du budget général et celles de tous les budgets d'affectation spéciale. Toutefois, seule exception au monopole du ministre des finances en matière de recettes, s'agissant des recettes des comptes de com-

merce, elles sont - pour des raisons pratiques - de la responsabilité de chacun des ministres concernés.

En matière d'opérations de trésorerie, de financement et de patrimoine, c'est également le ministre des finances qui détient un monopole de responsabilité, cette fois-ci absolu.

Naturellement, le ministre des finances dispose aussi du même pouvoir d'ordonnateur principal pour engager, liquider et ordonnancer les crédits de son propre ministère.

Dans tous les cas, le ministre des finances peut - comme tous les ministres ordonnateurs - déléguer ses pouvoirs en matière de recettes, de dépenses et d'opération de trésorerie à l'un de ses proches collaborateurs.

Section 2. Les contrôleurs financiers

Article 84

Le contrôleur financier exerce des contrôles a priori et a posteriori des opérations de dépenses budgétaires de l'Etat.

Il tient la comptabilité budgétaire afin de suivre la consommation des crédits et de déterminer la disponibilité de crédits pour de nouveaux engagements de dépenses. Il contrôle le respect des plafonds d'emplois.

Il évalue a posteriori les résultats et performances des actions engagées par les ordonnateurs au moyen de leurs crédits budgétaires et au regard de ses objectifs de politique publique.

Cet article rappelle de façon synthétique les différentes fonctions traditionnelles du contrôleur financier telles qu'elles sont définies dans les titres du Règlement Général relatifs aux opérations et aux contrôles : contrôle a priori des dépenses, tenue de la comptabilité budgétaire, contrôle des emplois.

Il ajoute une tâche nouvelle qui prendra une importance nouvelle au fur et à mesure de la mise en place des budgets de programme et du développement de la gestion de performance : le contrôle des résultats sous la forme d'une évaluation ex post de la conformité des résultats aux objectifs.

Article 85

Placés auprès des ordonnateurs, les contrôleurs financiers sont nommés par le Ministre chargé des finances parmi les cadres de son ministère ayant les compétences et expériences professionnelles avérées.

Les contrôleurs financiers rendent compte au Ministre chargé des finances.

Cet article précise le statut du contrôleur financier. Bien qu'il exerce physiquement ses fonctions au sein d'un ministère sectoriel, il dépend du ministre des finances qui le nomme et auquel il rend compte. Il est naturellement précisé qu'il doit disposer des compétences et de l'expérience nécessaires : une fiche de poste devra être formellement définie en ce sens et une procédure de sélection permettant de vérifier la conformité des profils recrutés à cette fiche de poste devra être mise au point.

Section 3. **Les comptables publics**

Article 86

Est comptable public tout agent public régulièrement habilité par le Ministre chargé des finances pour effectuer, à titre exclusif et au nom de l'Etat, des opérations d'encaissement de recettes, de paiement de dépenses ainsi que des opérations de trésorerie et de financement ou de maniement de titres, soit au moyen de fonds et valeurs dont il a la garde, soit par virement interne d'écritures.

Des comptables publics peuvent également être habilités par le Ministre chargé des finances pour effectuer les opérations budgétaires et financières des collectivités locales.

Cet article donne une définition générale du comptable public de l'Etat. Il ajoute que des comptables publics peuvent également être désignés dans d'autres collectivités publiques, notamment les collectivités locales. Il découle d'un autre article, l'article 131 du présent Règlement Général, que des comptables publics doivent également être nommés pour les établissements publics.

Article 87

Les comptables publics sont seuls habilités à

effectuer les opérations suivantes :

- la prise en charge comptable et le recouvrement des rôles, titres de perception, bulletins de liquidation et ordres de recettes ainsi que l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature émis par les administrations compétentes, notamment fiscales et douanières ;
- le visa, la prise en charge comptable et le paiement des dépenses, soit sur ordre émanant d'un ordonnateur accrédité, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de sa propre initiative, ainsi que la suite à donner aux oppositions et autres significations ;
- la garde et la conservation des fonds, valeurs, titres et matières
- le maniement des fonds et les mouvements des comptes de disponibilités ;
- la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité
- la tenue de la comptabilité du poste comptable dont il a la charge.

Cet article récapitule de façon synthétique les différentes fonctions du comptable public telles que décrites plus en détail dans les titres du présent Règlement Général relatif aux opérations et aux contrôles.

Par « prise en charge » d'une recette ou d'une dépense, on entend l'enregistrement comptable exhaustif des informations financières contenues dans le document transmis par l'ordonnateur de cette recette ou dépense. Cet enregistrement a une conséquence juridique majeure : la prise en charge entraîne la responsabilité personnelle et pécuniaire du recouvrement de la recette ou du paiement de la dépense par le comptable public.

Dans l'hypothèse où cette recette ne serait pas recouvrée dans le délai prescrit par la loi et les règlements, ou la dépense ne serait pas payée dans les conditions légales et réglementaires, le comptable serait personnellement et pécuniairement responsable sur ses propres biens selon des modalités fixées par les lois et règlements.

Article 88

Les comptables publics sont nommés parmi

les cadres du ministère des finances disposant des capacités et compétences professionnelles, attestées notamment par une formation spécifique et un diplôme, selon des modalités définies par un arrêté du Ministre chargé des finances.

Les comptables publics sont des comptables principaux ou des comptables secondaires.

Les comptables principaux peuvent avoir sous leur autorité hiérarchique un ou des comptables secondaires. Ils rendent leurs comptes, après contrôle et intégration des comptes de leurs comptables secondaires, directement à la Cour des comptes.

Les comptables principaux sont nommés par le Ministre chargé des finances.

Les comptables secondaires sont aussi nommés par le Ministre chargé des finances. Ils rendent leurs comptes à un comptable principal qui contrôle leur comptabilité et consolide leurs comptes.

Les comptables publics sont accrédités auprès des ordonnateurs ainsi que, le cas échéant, des autres comptables publics avec lesquels ils sont en relation.

Cet article précise le statut du comptable public, nommé par le Ministre chargé des finances dont il dépend hiérarchiquement.

Il est précisé - comme pour le contrôleur financier -, qu'il doit disposer des compétences nécessaires, mais ici une exigence supplémentaire est affirmée : compte tenu de la forte technicité de ce métier, les intéressés devront avoir bénéficié d'une formation particulière et détenir un diplôme correspondant. Les conditions d'accès aux emplois de comptable seront en outre formellement arrêtées dans un texte par le ministère des finances et publié au Journal Officiel.

Deux catégories de comptables – et deux seulement :

en avoir plus paraît inutile - sont prévues : d'une part, les comptables principaux, qui sont directement responsables devant la Cour des comptes et dont les comptes sont directement consolidés par l'ACCT pour former le compte général de l'Etat. D'autre part, les comptables secondaires sont en quelque sorte subordonnés aux

comptables principaux auxquels ils rendent leurs comptes.

Article 89

Un Agent Comptable Central du Trésor centralise et consolide les comptes de l'ensemble des comptables supérieurs. Il établit le compte général de l'Etat qu'il soumet à l'approbation du Ministre chargé des finances. Il peut être comptable assignataire de certaines opérations du budget de l'Etat.

Choisi parmi les comptables publics, l'Agent Comptable Central du Trésor est nommé par décret, sur proposition du Ministre chargé des finances,

L'Agent Comptable Central du Trésor ne peut exercer aucune autre responsabilité que celles définies au premier alinéa. En particulier, il ne peut être chargé, ni de la fixation des normes et procédures comptables, ni de la gestion des comptables publics.

Le rôle et le statut de l'ACCT est consacré par le Règlement Général comme étant au sommet de la pyramide des comptables publics : il est naturellement nommé par décret.

C'est lui notamment qui consolide tous les comptes de l'Etat, les met en forme et, in fine, présente à la signature du ministre chargé des finances le « compte général de l'Etat » qui, après avis de la Cour des comptes sera approuvé en loi de règlement et de compte rendu budgétaire. En outre, l'ACCT peut être comptable assignataire de certaines opérations importantes du budget de l'Etat.

Pour garantir son autonomie, distinguer clairement les compétences et éviter toute confusion d'intérêt, l'article précise que l'ACCT ne peut être responsable ni de la réglementation comptable, ni de la gestion des comptables : en clair, l'ACCT et le directeur du Trésor ne peuvent être la même personne.

Article 90

Un comptable public est astreint à la prestation de serment devant la Cour des comptes et à la constitution de garanties.

Aucun comptable public ne peut entrer en

fonction s'il n'a pas justifié de l'accomplissement de ces deux obligations.

Un arrêté du Ministre chargé des finances fixe les conditions de constitution, de gestion et de libération des garanties des comptables publics.

Cet article souligne l'importance et la sensibilité de la fonction de comptable public en raison notamment de son rôle de gardien des deniers publics. Il lui est demandé (i) de prêter solennellement serment devant la juridiction financière, et (ii) d'apporter à l'Etat des garanties qui permettront, le cas échéant, de couvrir les risques encourus par ses activités financières.

La mise en œuvre de ces deux conditions indispensables et préalables à l'entrée en fonction du comptable public relève d'un arrêté du Ministre des finances, et non par une simple note de service ou instruction.

Article 91

La cessation de fonction d'un comptable public est prononcée dans les mêmes formes que sa nomination.

Hormis le cas de décès ou d'absence irrégulière, la cessation de fonction d'un comptable public donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal de passation de service.

Le Ministre chargé des finances peut, dans l'attente de la prise de fonction du comptable titulaire, désigner un comptable intérimaire ayant les mêmes droits et obligations que le comptable titulaire.

Cet article édicte la condition formelle de fin d'activité d'un comptable public : il convient que soit respectée la règle du parallélisme des formes. Cette règle consiste à ce qu'un texte de même niveau et de même statut juridique vienne remettre, annuler, reprendre, ce qu'un autre texte juridique a institué. A l'occasion de son départ du poste comptable dont le comptable public était responsable, une « remise de service » doit avoir lieu. Cette remise de service permet d'arrêter les comptes au jour du départ de l'ancien comptable public afin de délimiter sa responsabilité jusqu'à ce jour.

En cas de décès ou d'absence de comptable titulaire, le ministre chargé des finances

peut prendre une décision provisoire de nomination d'un comptable intérimaire qui agira comme un comptable public titulaire. Ce comptable intérimaire poursuit la gestion du poste comptable jusqu'à la nomination d'un nouveau comptable public titulaire à qui il sera remis le service.

Ces dispositions permettent de ne pas perturber la gestion des finances publiques, et de protéger la gestion des deniers. Il est en effet de bonne pratique que la gestion des postes comptables publics soit assurée de la manière la plus ordonnée et la plus sereine pour la sauvegarde des fonds publics.

Article 92

Des régisseurs de recettes ou de dépenses sont habilités, sous l'autorité et pour le compte d'un comptable principal, à exécuter des opérations d'encaissement ou de décaissement des recettes et dépenses d'un ordonnateur. Ils sont nommés par le Ministre chargé des finances sur proposition de l'ordonnateur.

Le comptable public principal auquel ils sont rattachés a l'obligation de contrôler sur pièces et sur place les opérations et la comptabilité des régisseurs. Il est personnellement et pécuniairement responsable des opérations des régisseurs dans la limite des contrôles qui lui incombent.

Les modalités de création, de fonctionnement des régies de recettes et des régies de dépenses sont fixées par arrêté du Ministre chargé des finances.

Cet article prévoit la création de régies de recettes ou d'avances (on pourrait aussi parler, dans ce second cas, de « régies de dépenses ») afin d'introduire davantage de souplesse dans l'exécution budgétaire. En effet, ces régies sont installées au plus près du fait générateur de la recette à l'exemple des régies chargées d'encaisser les redevances sur les marchés auprès des commerçants forains, ou de la dépense lorsque, par exemple, il s'agit de payer un service immédiatement après son exécution comme des frais d'hôtel ou de restauration occasionnels.

Une régie est créée par un arrêté du Ministre

des finances. Le régisseur est nommé sur proposition de l'ordonnateur et il est « rattaché » à un comptable public. Il est de bonne pratique que le texte juridique de création de la régie indique la nature précise des opérations qu'elle est autorisée à réaliser, le montant maximum de fonds qu'elle sera autorisée à détenir, et la fréquence de reversement de la comptabilité du régisseur dans celle du comptable public de rattachement.

La responsabilité des régisseurs est similaire à celle des comptables publics : elle est personnelle et pécuniaire. La responsabilité financière des régisseurs est aussi assumée par les comptables publics auxquels ils sont rattachés, mais cet article limite la responsabilité de ces comptables de rattachement aux contrôles « qui leur incombent ». Ces contrôles sont de nature financière : conditions de détention et de manipulation des deniers, tenue de la comptabilité, organisation financière de la régie...

Mais le comptable public ne peut être tenu responsable des conditions matérielles d'installation et de fonctionnement des régies ; si le comptable public constate que les conditions matérielles de gestion et de conservation des fonds ne sont pas ou plus assurées, il lui est seulement possible de demander ou de procéder à la clôture de la régie, à charge pour le responsable administratif du lieu d'installation de la régie de faire les aménagements indispensables à la sécurité des deniers publics.

Les comptables publics de rattachement ont donc tout intérêt à manifester la plus grande vigilance à l'égard des opérations réalisées par les régisseurs ; leur responsabilité personnelle et pécuniaire y est aussi engagée et s'exerce dans les conditions de droit commun, y compris devant la Cour des Comptes.

Compte tenu des risques financiers élevés que la gestion des régies fait courir aux deniers publics, il est requis des comptables publics de rattachement d'y porter leur

plus grande attention, d'y procéder à des contrôles fréquents et réguliers, et de surveiller notamment que le montant de l'encaisse détenu correspond bien aux activités normales de la régie et que, dans le cas d'une régie de recette, les montants encaissés sont régulièrement reversés dans la comptabilité du Trésor .

Titre 10. Responsabilité et sanctions

Article 93

L'ordonnateur est personnellement responsable des actes financiers et contrôles internes qui lui incombent dans l'exercice de ses fonctions. Il engage une responsabilité qui peut être disciplinaire, pénale ou civile, sans préjudice des amendes et sanctions qui peuvent lui être infligées par la Cour des comptes en raison de ses fautes de gestion dans les conditions définies par la loi organique sur la Cour des comptes.

Toute règle n'a de portée réelle que si elle est assortie d'une forme ou d'une autre de sanction. C'est la raison pour laquelle un titre entier du Règlement Général est consacré à cette question. Ce titre envisage successivement le régime juridique de mise en cause des responsabilités et de sanctions de chacun des acteurs de la gestion des finances publiques, à commencer par l'ordonnateur.

L'article rappelle naturellement qu'il peut être soumis à la procédure disciplinaire de la fonction publique ainsi que, pour le cas des fautes les plus graves, à la justice pénale.

Il souligne aussi qu'il pourra être déféré devant la Cour des comptes en raison de ses fautes de gestion, fautes qui seront définies – ainsi que la procédure à suivre – dans la loi organique relative à la Cour des comptes.

Article 94

Le contrôleur financier est personnellement responsable des contrôles mentionnés aux articles 68 et 69 du présent Règlement Général. Il engage une responsabilité qui peut être

disciplinaire, pénale ou civile, sans préjudice des amendes et sanctions qui peuvent lui être infligées par la Cour des comptes en raison des infractions et fautes de gestion qu'il a commises dans les conditions définies par la loi organique sur la Cour des comptes.

Toutefois, la responsabilité personnelle du contrôleur financier est dégagée lorsque le visa des opérations de l'ordonnateur a été donné par le Ministre chargé des finances, par application de l'alinéa 2 de l'article 70 du présent Règlement Général. Dans ce cas, la responsabilité de ce dernier se substitue à la sienne.

Le régime de responsabilité et de sanction du contrôleur financier est – logiquement - analogue à celui de l'ordonnateur dont il contrôle les actes.

Toutefois, il est bien sûr dégagé de toute responsabilité en cas de « passer outre », c'est à dire lorsqu'après un conflit avec son ordonnateur, le ministre des finances a donné son visa aux actes que le CF avait considéré ne pas pouvoir accepter.

Article 95

La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public se trouve engagée dans les situations suivantes:

- un déficit ou un manquant en deniers ou en valeurs a été constaté ;
- une recette n'a pas été recouvrée, sous réserve des règles d'admission en non-valeur;
- une dépense a été irrégulièrement payée, en manquement aux obligations de contrôles énumérées à l'article 71 du présent Règlement Général ;
- par la faute du comptable public, l'Etat a dû procéder à l'indemnisation d'un tiers.

Un comptable public n'est ni personnellement ni pécuniairement responsable des erreurs commises dans l'assiette et la liquidation des recettes qu'il est chargé de recouvrer.

Toutefois, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable est dégagée lorsque le Ministre chargé des finances lui a donné, par application de l'alinéa 4 de l'article 72 du présent Règlement Général, instruction de payer. Dans ce cas, la responsabilité du Ministre chargé des finances se substitue à la sienne.

Le dispositif de responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) du comptable public constitue une spécificité du système francophone de gestion des finances publiques, qu'on ne retrouve pas sous cette forme dans les autres systèmes. Les dispositions de cet article répondent aux bonnes pratiques du système francophone, avec toutefois – par réalisme et souci d'efficacité - une certaine simplification. Leur mise en œuvre nécessite toutefois l'application d'autres dispositions contenues dans d'autres textes juridiques tels que la loi organique sur la Cour des comptes.

Cet article énumère avec précision les différents cas de mise en cause de cette RPP. C'est une liste limitative : donc a contrario, lorsque le comptable public ne se trouve pas dans l'une des quatre situations énoncées, sa responsabilité personnelle et pécuniaire ne peut être mise en jeu. Le comptable public engage ses biens personnels s'il se trouve dans l'une des situations présentées au premier alinéa de cet article.

Cet article exclut expressément la mise en cause de la responsabilité du comptable public pour ce qui concerne les erreurs commises par les services des impôts ou ceux des douanes lorsque ceux-ci déterminent la base d'une taxe fiscale ou douanière et calculent cette taxe dont le recouvrement est confié à ce comptable. En ce cas, ces erreurs doivent être corrigées par les services fiscaux et douaniers qui en assument la responsabilité. En ce cas, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public n'est pas mise en jeu.

Enfin, en cas de « réquisition » du comptable, celui voit naturellement dégager de sa responsabilité.

Article 96

Sans préjudice des sanctions prévues par le code de la fonction publique et le code pénal, un comptable public dont la responsabilité personnelle et pécuniaire est engagée a l'obligation de verser, de ses deniers personnels, une somme égale soit au montant du déficit ou manquant constaté, de la perte de recette subie,

de la dépense payée à tort ou de l'indemnité mise de son fait à la charge de l'Etat.

Ce versement peut être étalé dans le temps et être opéré par voie de retenue sur le salaire du comptable dans des conditions fixées par un arrêté du Ministre chargé des finances.

En conséquence de la mise en cause de sa responsabilité, le comptable doit en quelque sorte indemniser l'Etat du préjudice qu'il lui a fait subir. Pour des raisons pratiques, par réalisme et afin de donner une portée effective à cette obligation, l'article prévoit que les sommes en cause sont récupérées par prélèvement direct sur le salaire du comptable.

Article 97

La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public est mise en jeu par une décision de débet de nature soit administrative, soit juridictionnelle. Le débet administratif résulte d'un arrêté du Ministre chargé des finances. Le débet juridictionnel résulte d'un arrêt de la Cour des comptes.

Les arrêts de débet produisent les mêmes effets et sont soumis aux mêmes règles d'exécution que les décisions juridictionnelles. Ils sont susceptibles de recours.

Cet article précise la forme – et la procédure – de la décision obligeant le comptable public mis en cause à rembourser à l'Etat une certaine somme : on distingue le débet administratif lorsqu'il est décidé par le ministre chargé des finances du débet juridictionnel résultant d'une décision de la Cour des comptes. Dans tous les cas, ces décisions sont susceptibles de recours devant les tribunaux compétents.

Article 98

Un comptable public peut obtenir une décharge de responsabilité ou la remise gracieuse des sommes laissées à sa charge dans les conditions prévues par la loi organique sur la Cour des comptes.

Un comptable public peut bénéficier d'un sursis de versement pendant l'examen de sa demande de décharge de responsabilité ou de remise gracieuse.

En cas de décharge de responsabilité ou de re-

mise gracieuse, les débits restent à la charge du budget de l'Etat.

En dehors d'un recours judiciaire, un comptable public contre lequel un débet juridictionnel a été rendu peut toujours en demander la décharge ou la remise gracieuse dans des conditions qui devront être définies dans la loi organique sur la Cour des comptes.

Article 99

La libération des garanties constituées par un comptable public ne peut intervenir que dans les conditions suivantes :

- pour les comptables principaux : après arrêt définitif de quitus rendu par la Cour des comptes sur les différentes gestions dont ils avaient la charge jusqu'à leur cessation de fonction ;
- pour les comptables secondaires : après obtention du certificat de décharge délivré par le l'Agent Comptable Central du Trésor sur avis des comptables principaux auxquels ils sont rattachés.

La libération des garanties est accordée par décision du Ministre chargé des finances sur proposition de l'Agent Comptable Central du Trésor, après constatation que les conditions prévues ci-dessus sont réunies.

Enfin, dernier article sur le statut du comptable, il est précisé dans quelles conditions et selon quelle procédure un comptable public, à l'expiration de ses fonctions, peut être libéré des garanties qu'il a dû constituer à sa prise de fonction.

Partie II. Etablissements publics administratifs

Article 100

Les établissements publics administratifs sont des personnes morales de droit public dotées de l'autonomie financière et de gestion, ayant reçu de l'Etat, un patrimoine d'affectation en vue de la réalisation d'une mission d'intérêt général. Ils ne peuvent exercer à titre principal aucune activité industrielle et commerciale.

Leurs ressources financières sont constituées principalement de subventions du budget de l'Etat et, accessoirement, de recettes diverses.

Un établissement public administratif ne peut ni emprunter, ni prêter.

Tout projet de texte, législatif ou réglementaire, portant création ou modification d'une entité publique, quels que soient son statut et son régime juridique est soumis pour accord préalable du Ministre chargé des finances.

En introduction à la partie II du Règlement Général consacrée au régime budgétaire et comptable des EPA, cet article commence par donner une définition de cette catégorie d'établissements qui se caractérise par le fait que – n'ayant pas d'activité marchande – ils n'ont pas de ressources propres et vivent donc pour l'essentiel de ressources apportées par le budget de l'Etat.

Pour des raisons de prudence et de contrôle de l'équilibre général des finances publiques, un EPA ne peut emprunter, pas même pour investir : en effet, en l'absence de ressources propres un EPA serait dans l'impossibilité de rembourser un emprunt.

Enfin, dans une perspective de discipline budgétaire, il est stipulé que tout projet de texte relatif à un EPA doit, préalablement à son adoption, recevoir l'accord du ministère chargé des finances.

Article 101

Les établissements publics administratifs sont placés sous la tutelle administrative d'un Ministre sectoriel et sous la tutelle financière du Ministre chargé des finances.

Ils sont administrés dans les conditions prévues par les textes qui les ont institués par des conseils, comités ou commissions désignés dans le présent Règlement Général sous le terme de « conseil d'administration » et, sous l'autorité et le contrôle de ce conseil, par un directeur, ordonnateur de l'établissement.

Cet article rappelle les grands principes de « gouvernance » d'un EPA : il est dirigé par un directeur, ayant la qualité d'ordonnateur, sous le contrôle d'un conseil, l'ensemble étant soumis à la classique double tutelle, financière et technique.

Titre 1.

Budget des établissements publics administratifs

Article 102

Le budget d'un établissement public administratif est établi pour une année civile. Les crédits fixés dans ce budget sont présentés selon une nomenclature en chapitres et articles en suivant une classification économique et fonctionnelle qui s'inspire de celle de l'Etat et qui est fixée par arrêté conjoint du Ministre chargé des finances et du Ministre sectoriel compétent. Ces crédits ont un caractère limitatif.

Les recettes sont inscrites pour leur montant brut.

Le budget d'un établissement public administratif comporte une section de fonctionnement et une section d'investissement.

Un règlement financier intérieur de l'établissement est adopté, sur proposition du directeur, par le conseil d'administration et approuvé par les Ministres de tutelle.

Cet article sur le budget des EPA, qui s'inspire des principes régissant le budget de l'Etat, rappelle les grands principes auxquels il est soumis : annualité, spécialité, universalité (le principe d'équilibre s'impose aussi mais n'est pas mentionné ici car il résulte de l'interdiction d'emprunt posée à l'article précédent).

Particularité des budgets des EPA, leurs budgets comportent deux sections distinctes (fonctionnement et investissement), dont chacune, qui bénéficiera de ressources particulières, doit être équilibrée.

Enfin chaque EPA a son propre règlement financier qui détaille et met en œuvre ces principes.

Article 103

Le projet de budget primitif préparé par l'ordonnateur de l'établissement, accompagné des commentaires et observations du contrôleur financier, est présenté au conseil d'administration qui l'adopte après délibération. Il est ensuite soumis à l'approbation du Ministre de tutelle et du Ministre chargé des finances. Il doit être présenté et adopté en équilibre réel sur la base d'une évaluation sincère de ses recettes et dépenses.

Son adoption doit intervenir avant le début de l'exercice et, à titre exceptionnel, au plus tard le 31 mars. Si l'adoption régulière du budget n'intervient pas avant le 31 mars, il est fixé par le Ministre chargé des finances.

La procédure budgétaire d'un EPA prévoit que c'est le directeur qui prépare le projet de budget, puis le soumet au CF et ensuite au Conseil d'administration. Une fois passée cette étape d'adoption interne du budget, il est transmis pour approbation à la double tutelle technique et financière.

Sa préparation est soumise eu principe de sincérité ce qui signifie principalement que ses dépenses inéluctables ne doivent pas être artificiellement minorées.

Il doit être adopté au plus tard fin mars, le temps que le montant des subventions ministérielles dont il dispose lui soit attribué, après promulgation du budget de l'Etat. A défaut, son budget est fixé par le ministère chargé des finances.

Article 104

Dans l'attente de l'adoption du budget, les opérations de recettes et de dépenses sont effectuées, chaque mois, par l'ordonnateur de l'établissement sur la base du douzième du budget de l'année précédente.

Dans l'attente de l'adoption définitive du budget de l'EPA, qui peut n'intervenir que fin mars, les dépenses des premiers mois sont exécutées au rythme mensuel d'un douzième des dépenses du budget précédent.

Article 105

En cours d'année, des décisions modificatives préparées, délibérées et adoptées dans les mêmes formes que le budget primitif, peuvent modifier les crédits et autoriser des virements de chapitre à chapitre.

Les virements d'article à article à l'intérieur d'un même chapitre peuvent être décidés par l'ordonnateur de l'établissement après accord du contrôleur financier.

Le budget d'un EPA peut être modifié en cours d'année de deux façons : soit les modifications sont importantes et il faut alors un budget modificatif approuvé par le Conseil

puis les tutelles. Soit, les modifications sont modestes et elles peuvent être effectuées – dans des limites fixées par le règlement financier de l'EPA- par virement entre articles (l'« article » étant, par hypothèse, la ligne de niveau inférieur de la nomenclature budgétaire).

Titre 2. Opérations des établissements publics administratifs

Article 106

Les recettes des établissements publics nationaux sont établies et liquidées par l'ordonnateur de l'établissement en suivant les règles fixées aux articles 4 à 15 du présent Règlement Général.

Les opérations concernant les recettes des EPA sont tout simplement gérées selon les mêmes règles que celles concernant l'Etat : il suffit de se reporter aux articles pertinents du Règlement Général, soit les articles 4 à 15.

Article 107

Une délibération du conseil d'administration est nécessaire pour rendre exécutoire :

- la fixation des tarifs applicables aux biens fournis ou aux services rendus, le cas échéant, par l'établissement,
- l'acceptation des dons et legs, lorsqu'ils sont grevés de charges et affectations,
- l'aliénation des biens immobiliers.

Ces délibérations sont soumises à l'approbation préalable du Ministre de tutelle et du Ministre chargé des finances.

Certaines opérations de recettes doivent préalablement être définies ou acceptées par une délibération formelle du conseil d'administration, après approbation préalable des ministères de tutelle.

Article 108

Les titres de recettes émis par l'ordonnateur de l'établissement sont remis à l'agent comptable, accompagnés des pièces justificatives. Ce dernier les prend en charge dans sa comptabilité, les notifie aux redevables et en poursuit le recouvrement dans les conditions fixées par les textes relatifs à ces recettes.

Tous les droits acquis au cours d'un exercice doivent faire l'objet, au titre de cet exercice, d'un titre de recettes au plus tard dans les deux mois qui suivent la clôture de l'exercice.

C'est l'agent comptable de l'établissement qui, en vertu de la séparation de l'ordonnateur et du comptable, est seul habilité à recouvrer et encaisser les recettes de l'EPA au vu des titres de recettes qui lui sont transmis par l'ordonnateur.

Article 109

Les créances de l'établissement qui n'ont pu être recouvrées à l'amiable font l'objet d'états rendus exécutoires par l'ordonnateur de l'établissement.

Les poursuites éventuelles sont engagées par l'agent comptable, sous sa responsabilité.

Le cas échéant, l'agent comptable peut utiliser les prérogatives de puissance publique en matière de recouvrement forcé à l'encontre des débiteurs récalcitrants de l'EPA.

Article 110

Les créances de l'établissement peuvent faire l'objet :

- soit d'une remise gracieuse sur demande motivée du débiteur ;
- soit d'une admission en non valeur, sur proposition de l'agent comptable, en cas d'insolvabilité du débiteur.

Dans les deux cas, la décision est prise par l'ordonnateur de l'établissement conformément aux dispositions du règlement financier intérieur de l'établissement. Le conseil d'administration en est immédiatement informé.

L'agent comptable ne peut pas renoncer de lui-même au recouvrement d'une créance ; il ne peut le faire qu'en vertu d'une décision de l'ordonnateur de remise gracieuse ou d'admission en non valeur selon des critères et conditions définies dans le règlement financier de l'établissement.

Article 111

L'ordonnateur de l'établissement a seul qualité pour engager, liquider et ordonnancer les dépenses de l'établissement, dans la limite des crédits régulièrement ouverts aux chapitres

correspondants du budget.

C'est le directeur de l'établissement qui après les avoir engagées et liquidées donne à l'agent comptable l'ordre de payer les dépenses : il a un monopole absolu de cette responsabilité d'ordonnancement.

Article 112

Toutes les dépenses doivent être engagées, liquidées et ordonnancées au cours de l'exercice auquel elles se rattachent. Toutefois au début de chaque exercice l'agent comptable dispose d'un délai d'un mois pour procéder aux paiements correspondant aux ordonnancements de l'exercice précédent.

La date limite des engagements est fixée au 30 novembre, à l'exception des dépenses salariales et, le cas échéant, de certaines dépenses courantes dont la liste est fixée dans le règlement financier intérieur de l'établissement.

Comme pour le budget de l'Etat, une période budgétaire complémentaire d'un mois permet de payer au delà de la clôture de l'exercice des dépenses déjà engagées à la fin de l'exercice. Pour éviter d'avoir une période complémentaire trop chargée, les engagements de dépenses doivent cesser dès le 30 novembre.

Article 113

Sous réserve des pouvoirs conférés par les statuts de l'établissement, l'approbation du Ministre de tutelle et du Ministre chargé des finances est expressément requise pour rendre exécutoires les délibérations concernant :

- la détermination des emplois et des effectifs de l'établissement ainsi que les règles relatives aux rémunérations et retraites servies aux agents de l'établissement ;
- les acquisitions immobilières à titre onéreux et les locations de biens pris à loyer, lorsque la durée du contrat excède trois années.

En dehors de l'approbation qu'il donne globalement au budget, le ministère chargé des finances doit approuver spécifiquement certaines décisions aux conséquences financières importantes : d'une part, tout ce qui touche au nombre et à la nature

des emplois ainsi qu'au régime salarial et de retraite ; d'autre part, les questions immobilières importantes : acquisitions ou baux de plus de trois ans.

Article 114

Les engagements, liquidations ordonnancement et paiements des établissements publics administratifs sont effectués conformément aux dispositions fixées aux articles 17 à 23 et 27 à 32 du présent Règlement Général.

Les opérations concernant les dépenses des EPA sont tout simplement gérées selon les mêmes règles que celles concernant l'Etat : il suffit de se reporter aux articles pertinents du Règlement Général, indiquées in fine de cet article 114.

Article 115

Les pièces justificatives des recettes et dépenses des établissements publics administratifs sont celles définies par l'article 47 du présent Règlement Général. Elles sont soumises aux dispositions de l'article 48 du présent Règlement Général.

Toutefois, le Ministre chargé des finances peut, sur proposition du directeur et après avis du contrôleur financier, de modifier cette liste pour tenir compte des spécificités de l'établissement.

D'une façon générale, le régime des pièces justificatives des dépenses sont les mêmes que pour les dépenses de l'Etat. Toutefois, le ministère des finances peut en modifier la liste en tant que de besoin.

Article 116

Les fonds des établissements sont déposés par l'agent comptable dans un sous-compte du compte unique du Trésor Public à la Banque Centrale de la République de Guinée dont il est le seul signataire.

En application du principe d'unité de trésorerie, les fonds des EPA sont déposés au compte unique du Trésor par le comptable public: l'EPA ne peut avoir aucun compte dans une banque commerciale.

Titre 3. Comptabilité des établissements publics administratifs

Article 117

La comptabilité des établissements publics administratifs décrit l'exécution de leurs opérations et suit la gestion de leur patrimoine. Elle est organisée en vue de permettre le contrôle de ces opérations, la connaissance de la situation patrimoniale, le calcul des prix de revient, du coût et du rendement des services et la détermination des résultats annuels.

Ce premier article sur la comptabilité des EPA rappelle, dans des termes proches de ceux utilisés pour la comptabilité de l'Etat, les finalités générales de toute comptabilité.

Article 118

La comptabilité des établissements publics administratifs comprend :

- une comptabilité générale qui retrace les opérations budgétaires et de trésorerie, les opérations effectuées avec les tiers, les mouvements du patrimoine et des valeurs d'exploitation, ainsi que les opérations de fin d'année; cette comptabilité est reflétée dans un compte financier;
- une comptabilité budgétaire qui assure le suivi des engagements, des liquidations, des ordonnancements et des paiements de dépense et permet de garantir le respect des plafonds de dépense fixés dans le budget de l'établissement ;
- une comptabilité des matières qui décrit les existants et les mouvements de matières, valeurs et titres ;
- le cas échéant, une comptabilité analytique d'exploitation qui fait apparaître les coûts de et prix de revient.

Le contenu de la comptabilité générale est détaillée, en s'inspirant de la comptabilité de l'Etat : on notera ainsi notamment que tout EPA doit tenir à la fois une comptabilité budgétaire et une comptabilité générale, laquelle permettra de générer ce que l'on appelle le « compte financier » de l'établissement.

Article 119

Le plan comptable de chaque établissement public administratif est le plan comptable type de la catégorie d'établissement public administratif à laquelle il appartient. Inspiré du plan comptable de l'Etat, ces plans comptables types sont fixés par arrêté du Ministre chargé des finances.

Le plan comptable de tout EPA (annexé à son « règlement financier » dont il constitue une partie importante) suit un plan comptable type établi par le ministère des finances.

Article 120

Chaque trimestre, l'agent comptable prépare :

- une balance des comptes,
- un état de trésorerie,
- des états de développement des recettes et dépenses budgétaires.

Ces documents sont transmis au directeur, au conseil d'administration ainsi qu'aux Ministres de tutelle de l'établissement

Un suivi trimestriel de la comptabilité est exigé de l'agent comptable, qui en transmet les principaux éléments pour information au conseil ainsi qu'aux tutelles.

Article 121

A la fin de chaque exercice, l'agent comptable prépare le compte financier de l'établissement qui comprend les états de comptabilité générale et les états de comptabilité budgétaire avant le 31 mai de l'année suivante.

Les états de comptabilité générale sont :

- le bilan,
- le compte de résultat,
- le tableau de flux de trésorerie,
- les états annexés.

Les états de comptabilité budgétaire sont :

- l'état de développement des recettes,
- l'état de développement des dépenses.

Cet article définit les états comptables que tout EPA doit produire après la clôture de l'exercice. Les états de comptabilité générale forment ce que l'on appelle le « compte financier » de l'établissement.

Article 122

Le compte financier de l'établissement est sou-

mis, par l'ordonnateur, au conseil d'administration pour approbation conformément aux statuts de l'établissement.

Le conseil d'administration adopte le compte financier après avoir entendu l'agent comptable et le contrôleur financier.

Le compte financier, annoté éventuellement des observations du conseil d'administration et accompagné des pièces justificatives, est transmis dans le délai fixé par le règlement financier intérieur de l'établissement, au Ministre de tutelle et au Ministre chargé des finances.

Une fois approuvé, le compte financier est transmis par l'agent comptable à la division chargée du contrôle comptable des établissements publics qui en assure la mise en état d'examen avant transmission à la Cour des comptes, conformément à l'article 60 du présent Règlement Général.

Cet article établit la procédure d'approbation du compte financier, qui doit être approuvé – et le cas échéant commenté – successivement par tous les acteurs financiers d'un EPA, y compris ses tutelles. Ce compte est ensuite transmis à la Cour des comptes par l'ACCT.

Article 123

En cas de dissolution de l'établissement public administratif, le décret de dissolution pris sur rapport conjoint du Ministre chargé des finances et du Ministre de tutelle, fixe les modalités de liquidation et de dévolution des actifs de l'établissement.

Un liquidateur et un comité de liquidation sont nommés par arrêté conjoint du Ministre chargé des finances et du Ministre de tutelle.

Le compte de liquidation de l'établissement, annoté des observations du liquidateur et du comité de liquidation, est arrêté et transmis à la Cour des comptes dans les mêmes formes que pour le compte de gestion, définies à l'article 60 du présent Règlement Général.

Cet article prévoit le cas de disparition ou de suppression d'un EPA. Notamment, il précise les modalités de liquidation et de dévolution des actifs à une autre administration ainsi que l'intervention du juge financier.

Titre 4. Contrôles des établissements publics administratifs

Article 124

Le contrôleur financier de l'établissement est chargé d'effectuer le contrôle préalable des opérations de dépenses. Ces contrôles sont effectués selon les modalités définies à l'article 68 du présent Règlement Général.

Deux fois par an, le contrôleur financier établit, en liaison avec l'agent comptable, un rapport d'ensemble sur la situation financière et la qualité de la gestion de l'établissement et l'adresse aux Ministres intéressés.

Les EPA ont un contrôleur financier qui peut éventuellement être le contrôleur financier du ministère de tutelle technique. En plus de ses attributions techniques, analogues à celles de tout CF d'un budget ministériel, le CF d'un EPA doit remettre aux tutelles deux rapports de suivi financier : l'un en milieu d'exercice, l'autre en fin d'exercice.

Article 125

L'agent comptable de l'établissement procède aux contrôles des recettes, des dépenses et du patrimoine de l'établissement conformément aux dispositions des articles 71 et 72 du présent Règlement Général.

Les contrôles que le comptable public d'un EPA (autrement dit son « agent comptable ») doit effectuer sont les mêmes que ceux définis pour l'Etat.

Article 126

Le contrôle des opérations des ordonnateurs, contrôleurs financiers et agents comptables des établissements publics administratifs relève de l'Inspection générale de l'Etat et de l'Inspection générale des finances, en liaison, le cas échéant, avec les inspections ministérielles. Les procès-verbaux d'inspection et d'audit, comportant les observations et réponses de l'ordonnateur, du contrôleur financier et de l'agent comptable, sont communiqués au conseil d'administration et transmis au Ministre chargé des finances et au Ministre de tutelle.

Les inspections ministérielles, notamment

celle des finances, ont compétence sur toutes les opérations effectuées par les acteurs financiers d'un EPA. Leurs rapports sont communiqués, notamment à son Conseil d'administration.

Article 127

Les établissements publics administratifs sont soumis aux contrôles de la Cour des comptes tels que définis dans la loi organique sur la Cour des comptes.

Les EPA sont soumis au contrôle de la Cour des comptes. La loi organique relative à cette institution le rappellera.

Titre 5. Acteurs responsables de la gestion financière des établissements publics administratifs

Article 128

Les opérations financières des établissements publics administratifs sont effectuées par un ordonnateur ayant reçu qualité à cet effet et dénommé dans le présent titre « directeur » et un agent comptable ayant qualité de comptable public. Elles sont contrôlées par un contrôleur financier.

Cet article introductif présente les trois acteurs financiers de tout EPA. Le détail de leur statut est défini dans les articles suivants.

Article 129

Le directeur d'un établissement public administratif est ordonnateur principal du budget de l'établissement. Il prescrit, au nom de l'établissement, l'exécution des recettes et dépenses inscrites au budget de l'établissement. A ce titre, en matière de recettes, l'ordonnateur constate les droits de l'établissement, liquide et émet les titres de créances correspondants. En matière de dépenses, il procède aux engagements, liquidations et ordonnancements. Il est responsable de la gestion et du patrimoine de l'établissement émet les ordres de mouvement affectant les biens et matières de l'établissement.

Il dispose à cet effet de services financiers soumis à son autorité directe.

Le directeur est soumis aux règles et responsabilités des ordonnateurs telles que

définies à l'article 93 du présent Règlement Général.

L'ordonnateur de l'EPA est son directeur. Il est régi par le même article du Règlement Général que celui qui régit tout ordonnateur du budget de l'Etat.

Article 130

Un contrôleur financier de l'établissement est nommé par le Ministre chargé des finances. Il exerce les responsabilités définies à l'article 124 du présent Règlement Général.

Il est responsable de la tenue, en liaison avec l'agent comptable, de la comptabilité budgétaire de l'établissement.

Le contrôleur financier est soumis aux règles et responsabilités définies aux articles 84, 85 et 94 du présent Règlement Général.

Chaque EPA est doté d'un contrôleur financier. Il pourra s'agir – éventuellement, pour des raisons pratiques – du CF du ministère de rattachement. Ce CF est d'ailleurs régi par les mêmes articles du Règlement Général que ceux qui régissent tout contrôleur financier du budget de l'Etat.

Article 131

Un comptable public, dénommé agent comptable de l'établissement public administratif, est nommé par arrêté du Ministre chargé des finances. Il a la qualité de comptable public principal au sens de l'article 88 du présent Règlement Général.

Dans chaque établissement, les fonctions d'agent comptable et de directeur sont incompatibles.

L'agent comptable détient les fonds de l'établissement et effectue, sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire, les recouvrements et les paiements.

L'agent comptable tient la comptabilité générale de l'établissement. Il est responsable de la production du compte financier de l'établissement. L'agent comptable est soumis aux règles et responsabilités définies aux articles 86, 87, 90 et 91 du présent Règlement Général.

Chaque EPA est doté d'un comptable public principal, dénommé agent comptable de l'établissement et nommé par le ministre

chargé des finances. Il est régi par les mêmes articles du Règlement Général que ceux qui régissent les comptables publics de l'Etat.

Article 132

Des régisseurs d'avances ou de recettes peuvent être nommés par le directeur sur proposition de l'agent comptable, après approbation du conseil d'administration.

Le règlement financier intérieur de l'établissement détermine les obligations et les responsabilités des régisseurs qui sont placés sous le contrôle de l'agent comptable. Les régisseurs de l'établissement sont soumis aux mêmes obligations et responsabilités que celles des régisseurs de l'Etat définies à l'article 92 du présent Règlement Général.

L'EPA peut se doter de régisseurs dans les mêmes conditions que celles fixées pour l'Etat.

Partie III. Dispositions finales

Article 133

En tant que de besoin, des arrêtés du Ministre chargé des finances complètent et précisent les dispositions du présent Règlement Général.

Malgré son niveau de détail, souvent assez avancé, ce nouveau Règlement Général implique, comme son prédécesseur de 2000, l'adoption d'un certain nombre de textes plus techniques. La nécessité de tels textes d'application, sous la forme d'arrêtés du Ministre des Finances, est souvent formellement mentionnée dans le présent Règlement Général. Il serait hautement souhaitable que ces arrêtés soient adoptés rapidement, dans les mois suivants l'adoption de ce nouveau Règlement Général.

Au delà de ces références explicites, il sera toujours possible d'adopter, lorsque le besoin s'en fait sentir, d'autres textes d'application, en forme d'arrêtés ministériels ou de simples circulaires ou instructions.

Mais en tout état de cause, ces textes d'applications quels qu'en soient la forme et la date devront émaner du ministre chargé des finances, en quelque sorte « gardien » de ce Règlement Général.

Article 134

La pleine application des dispositions relatives, d'une part, à la comptabilité générale figurant aux articles 56 à 59 du présent Règlement Général et, d'autre part, à la comptabilité d'analyse des coûts figurant aux articles 50, 51 et 66 du présent Règlement Général peut être différée jusqu'à la fin de la septième année suivant la promulgation de la loi organique relative aux lois de finances.

Certains domaines techniques de ce nouveau Règlement Général constituent des réformes complexes à mettre en œuvre. Tel est le cas des aspects les plus nouveaux liés à la comptabilité pour lesquels une période de préparation et d'adaptation paraît indispensable, comme l'a reconnu d'ailleurs la LORF elle-même (article 83 LORF).

Concrètement, il s'agit de la complète application des règles de comptabilité générale (notamment les amortissements et provisions ainsi que la reconnaissance et la valorisation des tous les actifs pour le bilan d'entrée) et de la mise en œuvre de la comptabilité analytique qui nécessiteront une longue période de préparation technique. L'application de ces aspects peut être différée jusqu'à fin 2018, c'est à dire 7 ans après la promulgation de la LORF, le 6 aout 2012.

Article 135

Le décret du 9 août 2000 portant règlement général sur la comptabilité publique et tous les textes et instructions pris en application de ce décret sont abrogés.

Le présent texte n'étant pas un simple texte de modification de l'ancien Règlement Général de la Comptabilité Publique mais un Règlement Général entièrement nouveau, il convient d'abroger l'ancien Règlement Général du 9/8/2000. Ainsi ce « RGGBCP » se substitue intégralement à l'ancien RGCP. Par voie de conséquence, tous les textes d'application de l'ancien Règlement Général tomberont en même temps que lui. Et d'autres textes d'application devront donc être préparés, tenant compte des novations du nouveau Règlement Général.

Toutefois, lorsque les dispositions des anciens textes paraissent encore adaptées au nouveau Règlement Général, elles pourront naturellement être reprises dans les nouveaux textes d'application.

Article 136

Le présent décret sera publié au Journal Officiel de la République de Guinée.

Article traditionnel destiné à assurer le caractère public du Règlement Général.

