

Chapitre 3 : L'élaboration et le vote du budget

Plan

L'élaboration du budget

La version standard

Les versions UEMOA et CEMAC

Les travaux parlementaires

Le débat d'orientation budgétaire

Du dépôt du projet de loi de finances au vote de la loi

Il existe deux phases de la procédure budgétaire : l'élaboration du budget, et plus largement du projet de loi de finances de l'année (PLF) par le Gouvernement ; puis l'examen du projet et le vote de la loi par le Parlement.

L'élaboration du budget

Les questions d'organisation de l'élaboration du budget sont nombreuses. On se limite ici à un certain nombre d'entre elles qui paraissent fondamentales. Un premier modèle de procédure budgétaire est proposé, que l'on peut appeler "modèle standard", qui s'applique plus ou moins à un grand nombre de pays. Les procédures propres aux zones UEMOA et CEMAC présentent plusieurs ajouts intéressants.

Le budget qui est considéré ici est le *budget de programmes*, par opposition au *budget de moyens*. Ce qui suit ne concerne donc pas les procédures d'élaboration du budget des pays qui restent dans le système, de moins en moins fréquent, du budget de moyens.

La version standard

La procédure budgétaire standard peut être décrite en cinq étapes dont l'encadré *les étapes de la procédure budgétaire* donne une présentation succincte.

Les étapes de la procédure budgétaire

- 1. Elaboration de prévisions macroéconomiques à moyen terme et, sur cette base ainsi que compte tenu de la politique du gouvernement, établissement des prévisions de recettes et dépenses globales. Sur trois ans.
- 2. Etablissement des priorités stratégiques du gouvernement et, compte tenu des prévisions globales de l'étape 1, établissement des enveloppes sectorielles, puis des enveloppes ministérielles. Sur trois ans.
- 3. Les secteurs ont élaborés, dans un processus quasi-continu, des objectifs et des programmes. A ce stade, l'enveloppe qui leur a été notifiée peut être considérée comme indicative. Les programmes sont priorisés, leurs coûts sont chiffrés. Les ministres font parvenir leurs demandes au ministre des finances (MF). Sur trois ans.

- 4. Le ministère des finances juge de la pertinence des programmes des ministères de différents points de vue, en particulier de celui de la cohérence avec la stratégie du gouvernement et de l'efficacité des programmes (entendu dans le sens du rapport résultat attendu/coût).
- 5. Des conférences budgétaires sont organisées à l'issue desquelles les demandes des ministères sont révisées, leurs enveloppes définitivement arrêtées et le budget finalisé.

Ce qui suit précise le contenu des étapes et propose des variations.

Première étape

En général, une *note de cadrage macroéconomique et macrobudgétaire* propose un ou plusieurs scénarios macroéconomiques et de finances publiques à échéance de trois ans. Le solde des finances publiques ne peut cependant pas résulter du seul jeu des prévisions macroéconomiques. Il est fondamentalement fonction de la volonté politique du gouvernement.

La composante budgétaire du cadrage macroéconomique et macrobudgétaire est souvent dénommée *Cadre budgétaire à moyen terme* (CBMT). Le Ministère des finances établit ainsi un pré-budget qui présente deux caractéristiques :

- il est pluriannuel, généralement sur trois ans ;
- il est beaucoup plus agrégé que le budget, par grandes catégories de recettes et de dépenses (moins d'une dizaine dans chacun des deux cas).

Un exemple de CBMT est le suivant :

Cadre budgétaire à moyen terme

	N+1	N+2	N+3
Dépenses			
Personnel			
Fonctionnement			
Subventions			
Investissements			
Recettes			
Recettes fiscales			
Autres recettes			
Dons et emprunts			
Solde			

Deuxième étape

La stratégie du gouvernement est élaborée à l'issue d'une longue concertation entre le MF, les ministères, les institutions gouvernementales ou civiles, et, éventuellement, les partenaires au développement. Son élaboration se déroule selon deux temporalités différentes.

Selon une périodicité longue est élaborée la stratégie fondamentale du gouvernement, qui peut donner lieu à publication d'un document.

Chaque année, le MF prépare un *cadre stratégique des dépenses*. Ce cadre est à moyen terme et doit comprendre des énoncés clairs sur les points suivants :

- les objectifs généraux des politiques publiques ;
- des objectifs globaux de recettes et de dépenses publiques.

Cette révision de la stratégie du gouvernement peut être limitée et donner lieu à un document court.

Les enveloppes sectorielles sont la manifestation concrète de l'allocation intersectorielle voulue par le gouvernement. A ce stade, elles peuvent néanmoins rester

indicatives, révisables à la marge en fonction des propositions ultérieures des ministères, qui seront priorisées.

L'ensemble "CBMT + enveloppes sectorielles" est le *Cadre de dépense à moyen terme* (CDMT) *global*.

Troisième étape

La troisième étape de la procédure budgétaire est, pour chaque ministère, l'étape cruciale, puisque c'est celle qui amène aux propositions qu'il soumet au gouvernement. Elle peut être décomposée en sous-étapes :

- **A.** Etablissement d'une stratégie cohérente avec la stratégie d'ensemble du gouvernement ;
 - **B.** Etablissement de programmes correspondant aux objectifs de la stratégie ;
 - **C.** Développement des programmes en actions ;
 - **D.** Chiffrement des coûts des programmes et des actions ;
 - **E.** Définition d'indicateurs de performance pour les programmes ou les actions.
- **A.** Le document de stratégie du gouvernement est spécialisé en autant de documents qu'il y a de secteurs. Comme le document de stratégie du gouvernement, les documents de stratégie sectoriels sont de périodicité longue. Chaque année, ils donnent lieu à révision.
- **B.** L'élaboration des programmes est souvent partie intégrante de celle du document de stratégie. Comme lui, ils font l'objet d'une mise à jour annuelle.
- **C.** Les actions sont soit des actions opérationnelles, soit des actions support.
- **D.** Le chiffrement des coûts des actions et des programmes est un élément essentiel du budget. Sans justification des crédits demandés, celui-ci reste vide de sens.
- **E.** Les indicateurs de performance sont un élément essentiel des budgets de programme. L'esprit de l'approche est en effet, on l'a vu, de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. Ceux-ci doivent être mesurés ; ils le sont par des indicateurs, généralement quantitatifs.

Le document qui est remis par les ministères sectoriels au Ministère n'est pas nécessairement un budget détaillé, mais un pré-budget pluriannuel, relativement agrégé et en nomenclature de programme, du type qui suit :

CDMT du Ministère X

Programmes / années	N+1	N+2	N+3
Programme 1			
Programme 2			
Programme 3			
...			

Quatrième étape

Les services du MF doivent avoir la capacité d'évaluer les options présentées par les ministères sectoriels (en termes de cohérence avec la stratégie du gouvernement, et en termes de véracité des coûts et résultats envisagés) et de vérifier qu'elles sont compatibles avec les contraintes des ressources globales. Ceci implique, en particulier, une organisation du MF en bureaux sectoriels.

Cinquième étape

Les discussions budgétaires doivent porter principalement sur les changements de politique sectorielle rendus nécessaires par l'évolution des conditions macroéconomiques ou des priorités gouvernementales.

Les version UEMOA et CEMAC

Les deux directives relatives aux lois de finances UEMOA et CEMAC proposent, par rapport à la version standard, un certain nombre de particularités. Les deux directives sont, du point de vue de la procédure budgétaire, relativement proches l'une de l'autre.

Le Ministre chargé des finances prépare les projets de lois de finances qui sont adoptés en Conseil des Ministres, Article 56 UEMOA ; Le Ministre chargé des finances conduit, sous l'autorité du chef de l'exécutif, la procédure de préparation du budget annuel de l'Etat et des projets de loi de finances, Article 51 CEMAC.

Les deux encadrés UEMOA et CEMAC sont des extraits des deux directives concernant l'essentiel de la procédure budgétaire. Ils n'incluent pas les étapes de la procédure déterminées par voie de règlement ou de circulaire, pas plus que les étapes qui se déroulent au sein du Parlement.

UEMOA	
Etapes de la procédure budgétaire	Délais
Article 57. <i>Le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) ... éventuellement accompagné des documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) ... est adopté en Conseil des Ministres.</i>	Article 57. <i>Ces documents sont publiés et soumis à un débat d'orientation budgétaire au Parlement au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année.</i>
Article 46. <i>La loi de finances est accompagnée :</i> <ul style="list-style-type: none"> – d'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives ; – ... – du DPBEP ; – des DPPD ; – d'annexes explicatives : <ul style="list-style-type: none"> – 1. développant pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par nature de dépenses. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performance (PAP) de chaque programme qui précise : <ul style="list-style-type: none"> a) la présentation de chacune des actions et de chacun des projets prévus par le programme, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés par des indicateurs de performance ; – ... 	Article 58. <i>Le projet de loi de finances de l'année, y compris le rapport et les annexes explicatives prévus à l'article 46 de la présente Directive, est déposé sur le bureau du Parlement au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire.</i> <i>... il doit être adopté au plus tard à la date de clôture de la session budgétaire.</i>
Article 62. <i>Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ... , le Gouvernement prend les dispositions réglementaires ou administratives portant répartition des crédits du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux selon la nomenclature en vigueur.</i> <i>Ces dispositions répartissent et fixent les crédits conformément aux annexes explicatives de l'article 46 de la présente Directive, modifiées, le cas échéant par les votes du Parlement.</i>	Article 62. <i>Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ...</i>

Le Ministère des finances assure le pilotage de la procédure budgétaire. Il établit un certain nombre de documents préparatoires à l'établissement du budget, ou qui accompagnent le projet de loi de finances. Il coordonne l'établissement de documents par les ministères

sectoriels, en particulier les CDMT sectoriels et les PAP. Il pilote les arbitrages entre les demandes de crédits émanant des ministères et réalise la synthèse de ces demandes, ainsi que des diverses propositions des ministères (articles de la loi de finances) pour conduire à la loi de finances.

CEMAC	
Etapes de la procédure budgétaire	Délais
<p>Article 9. Chaque année, ..., le Gouvernement transmet au Parlement les documents de cadrage à moyen terme définis à l'article ci-dessus, accompagnés d'un rapport sur la situation macro-économique et d'un rapport sur l'exécution du budget de l'exercice en cours. Sur la base de ces documents et rapports, le Parlement organise un débat d'orientation budgétaire, en séance publique, mais sans vote.</p> <p>Les lois de finances annuelles doivent être conformes à la première année des documents de cadrage à moyen terme qui sont arrêtés définitivement à la suite du débat d'orientation budgétaire.</p>	<p>Article 9. ... avant le 1^{er} août ...</p>
<p>Article 52. Chaque année, la procédure de préparation du projet de loi de finances initiale est engagée par un Conseil des Ministres qui sur proposition du Ministre chargé des finances:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Fixe le cadrage macro-économique sur la base d'hypothèses prudentes et crédibles et dans le respect du montant global des recettes et des dépenses fixées dans le cadre budgétaire à moyen terme défini à l'article 8 de la présente directive ; – Détermine les priorités budgétaires et normes de dépenses pour les demandes de crédit des ministères, dans le respect des cadres de dépenses à moyen terme définis à l'article 8 de la présente directive ; – Définit la procédure de présentation et d'arbitrage des demandes de crédit ainsi que leur calendrier. <p>...</p> <p>Le chef de l'exécutif, 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.</p>	<p>Article 52. ... Ce Conseil des Ministres doit se tenir au plus tard six mois avant le début de l'exercice budgétaire couvert par le projet de loi de finances....</p>
<p>Article 44. Est joint au projet de loi de finances initiale un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation. Il comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. Il présente également les documents définitifs du cadrage budgétaire à moyen terme définis à l'article 8 de la présente directive.</p>	<p>Article 53. Le projet de loi de finances initiale, y compris le rapport et les annexes explicatives prévus aux articles 44 et 45 de la présente directive, est déposé au Parlement de l'Etat membre quinze jours avant l'ouverture de la session budgétaire, sauf disposition constitutionnelle contraire.</p>
<p>Article 45. Sont joints au projet de loi de finances initiale les annexes suivantes :</p> <p>...</p> <p>6 Des annexes explicatives développant par programme, le montant des crédits présentés par titre ... Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performance (PAP) de chaque programme présentant les objectifs poursuivis et les résultats attendus, mesurés au moyen d'indicateurs d'activité et de résultat ;</p> <p>...</p>	
<p>Article 58. Dès la promulgation de la loi de finances initiale, les crédits du budget voté sont mis à disposition des Ministres sectoriels et des Hautes Autorités responsables des institutions constitutionnelles, par arrêtés du Ministre chargé des finances.</p> <p>...</p>	<p>Article 58. Dès la promulgation de la loi de finances initiale ...</p>

La directive CEMAC a l'avantage de bien préciser qu'en matière de préparation du budget et des lois de finances, le Ministre des finances n'agit que pour le compte du chef de l'exécutif. Seul le niveau gouvernemental, en effet, est approprié pour arbitrer la répartition des ressources publiques entre les ministres.

Les étapes de la procédure peuvent être décomposées comme suit.

1. Cadrage macro-économique et CBMT (première version). Le CBMT est l'un des comptes macro-économiques du cadrage macro-économique. Un établissement précoce du CBMT est explicitement prévu par la directive UEMOA (article 57) qui en fait un des documents soumis au débat d'orientation budgétaire, qui se tient *au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année*. Prévu plus tardivement par la directive CEMAC (article 9) qui oblige à une transmission au Parlement *avant le 1^{er} août*, sans précision de date limite pour le débat d'orientation budgétaire. Par comparaison, pour un débat d'orientation avant le 30 juin, en UEMOA, les documents transmis devraient l'être avant le 1^{er} juin, soit deux mois avant la date équivalente en CEMAC.

2. Organisation du Débat d'orientation budgétaire (DOB). Il est prévu par les articles 57 UEMOA et 9 CEMAC.

Le *Guide didactique de la Directive UEMOA* envisage deux cas selon que seul le DPBEP (Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle - CDMT global) ou à la fois le DPBEP et les DPPD (Document de programmation pluriannuelle des dépenses - CDMT sectoriels) sont soumis au DOB. Cependant, compte tenu de ce que les documents soumis au DOB doivent être disponibles au plus tard à la fin du mois de mai pour que le DOB puisse se tenir au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année, il est plus réaliste de considérer que seul le DPBEP (première version) est rendu disponible pour le DOB. Le DPBEP (première version) est la réunion du CBMT et des plafonds de dépense des ministères. Commentaire du *Guide didactique de la Directive UEMOA* :

... il [le Gouvernement] devra être en mesure de publier et de déposer au Parlement les documents budgétaires pluriannuels (DPBEP et DPPD) pour permettre un débat avant le 30 juin de chaque année. Cette nouvelle échéance implique une réorganisation des services en charge de la production des documents budgétaires pour pouvoir élaborer les documents requis dans leur version la plus achevée. Compte tenu que trois mois, environ, séparent le DOB du dépôt officiel du projet de loi de finances ces documents devront être considérés comme des versions provisoires et pourront, compte tenu des éléments susceptibles de modifier les conditions d'équilibre du budget (ex. modifications des prévisions macroéconomiques, évolution des volumes d'aide extérieure ou du service de la dette, changement des orientations politiques), subir des modifications jusqu'à l'adoption du projet de loi de finances par le conseil des ministres. Cela suppose également que les DPBEP et DPPD présentés pour le DOB soient actualisés des éventuelles modifications qui pourront intervenir, notamment en conseil des ministres, de façon à être cohérents avec le projet de loi de finances annuel déposé au Parlement.

La Directive CEMAC (article 9) précise que *le Gouvernement transmet au Parlement les documents de cadrage à moyen terme définis à l'article ci-dessus*, qui sont le CDMT global. Contrairement à la directive UEMOA, la transmission des CDMT sectoriels n'est pas envisagée.

3. Elaboration de la lettre de cadrage, de la circulaire budgétaire et du CDMT global (première version). La lettre de cadrage (macro-économique et macro-budgétaire) peut inclure le CDMT global (première version) (DPBEP dans le vocabulaire UEMOA).

Celui-ci peut également faire l'objet d'un envoi séparé. A ce stade de la procédure, les plafonds de dépenses des ministères sont indicatifs. Selon la qualité de ses propositions, les ministères pourront obtenir plus ou moins que le plafond alloué (dans une mesure limitée, sans quoi, les plafonds perdraient leur crédibilité). La circulaire budgétaire contient des informations sur l'organisation du déroulement de la procédure budgétaire (les différentes étapes et leur calendrier) ainsi que des instructions techniques.

Le CDMT global sera joint au projet de loi de finances (article 46 UEMOA, article 44 CEMAC), mais dans sa forme révisée (voir plus loin).

4. Elaboration des CDMT sectoriels par les ministères sectoriels. Sur la base des plafonds du CDMT global, les ministères sectoriels établissent leurs CDMT sectoriels (DPPD dans le vocabulaire UEMOA). Simultanément, ils élaborent leurs projets annuels de performance (PAP). La Directive CEMAC ne prévoit pas explicitement, contrairement à la Directive UEMOA, l'établissement par les ministères sectoriels de leurs CDMT sectoriels, mais uniquement les PAP. Ces documents seront joints au projet de loi de finances, mais, là encore, sous une forme révisée (voir plus loin).

5. Conférences de budgétisation et phase d'arbitrage. Les ministères sectoriels présentent au MF, plus précisément à la *Direction du budget*, éventuellement à la *Direction chargé du plan ou des investissements de l'Etat*, leurs propositions de CDMT sectoriels. A ce stade de la procédure, les plafonds peuvent être modifiés en fonction de la qualité des projets des ministères. Précisions du *Guide didactique de la Directive UEMOA* :

... les discussions relatives aux crédits budgétaires et aux objectifs/indicateurs doivent être concomitantes sous peine de vider la démarche de performance de sa substance dans la recherche d'une plus grande efficacité de la dépense publique. Les points de désaccord sont retracés dans un dossier d'arbitrage soumis au ministre des finances et/ou au Premier ministre.

6. Etablissement des budgets sectoriels. Les ministères établissent leurs budgets en cohérence avec les CDMT sectoriels dans la version acceptée par le MF. Cette étape, qui n'est pas prévue par le *Guide didactique de la Directive UEMOA*, est fondamentale dans la mesure où il ressort clairement de la Directive UEMOA que le DPPD n'est pas le budget, mais un pré-budget, préparatoire au budget.

7. Finalisation du projet de loi de finances et des documents budgétaires. Le projet de budget est adopté par le Conseil des ministres. A ce stade de la procédure, le Conseil des ministres se prononce sur le projet de loi de finances qui inclut le budget et non les CDMT sectoriels. Le CDMT global et les CDMT sectoriels (du moins, pour ces derniers, dans la Directive UEMOA) sont joints au projet de loi de finances (articles 46 de la directive UEMOA, articles 44 et 45 de la directive CEMAC). Commentaire du *Guide didactique de la Directive UEMOA* :

... en cohérence avec les articles 52 et 53, le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) ainsi que les documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) : l'adjonction de ces documents en annexe au projet de loi de finances se traduit par une obligation de cohérence des informations d'un document à l'autre. Compte tenu des différents stades de l'élaboration du projet de loi de finances, les services du Gouvernement chargés du budget doivent donc mettre à jour les informations des documents pluriannuels postérieurement aux arbitrages budgétaires afin de présenter des données uniformes et cohérentes ;

8. Transmission du projet de loi de finances au Parlement.

9. **Phase de discussion parlementaire.** Les travaux du Parlement ont lieu dans un premier temps en commission (Commission des finances), dans un deuxième temps en séance plénière.

10. **Promulgation de la loi et du décret de répartition.** La répartition des crédits conformément aux annexes explicatives de la loi de finances, modifiées, le cas échéant par les votes du Parlement, est une opérationnelle formelle, par *dispositions réglementaires ou administratives* selon l'article 62 UEMOA, par *arrêtés du Ministre en charge des finances* selon l'article 58 CEMAC. Il s'agit donc d'une opération formelle, qui n'ajoute pas d'information au contenu de la loi de finances.

Les travaux parlementaires

Le vote de loi de finances est précédé, dans la plupart des pays, et l'UEMOA et la CEMAC ne font pas exception, d'un *débat d'orientation budgétaire*. Le projet de loi de finances est ensuite déposé au Parlement avant d'être voté.

Le débat d'orientation budgétaire

Le CBMT, voire le CDMT global, éventuellement accompagné des CDMT sectoriels, est adopté en Conseil des ministres et soumis à un *débat d'orientation budgétaire* au Parlement *au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année* en UEMOA, sans précision de date mais sur la base de documents et rapports transmis avant le 1^{er} août en CEMAC.

Du dépôt du projet de loi de finances au vote de la loi

Les directives prévoient :

- les dates limites du dépôt du projet de loi de finances et de son adoption par le Parlement ;
- les contraintes qui pèsent sur les possibilités d'amendement du projet de loi ;
- les moyens de droits par lesquels les dépenses et les recettes peuvent être exécutées dans le cas où le vote de la loi de finances n'a pu intervenir avant le début de l'année.

Les dates limites

Articles 58 UEMOA et 53 CEMAC. *Le projet de loi de finances de l'année ... est déposé sur le bureau du Parlement au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire (UEMOA) ; 15 jours avant l'ouverture de la session budgétaire (CEMAC), ...*

Lorsque le projet de loi de finances a été déposé dans les délais sur le bureau du Parlement, il doit être adopté au plus tard à la date de clôture de la session budgétaire. A défaut, il peut être mis en vigueur par ordonnance (UEMOA) ; rédaction voisine en CEMAC.

Les possibilités d'amendement

Les directives empêchent le Parlement d'aggraver le déficit du budget.

Article 59 UEMOA, 54 CEMAC. *Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être proposé par le Parlement (un parlementaire - CEMAC),*

sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ...

Si le vote de la loi de finances n'est pas intervenu avant le début de l'année

Les directives prévoit les moyens de droit par lesquels les dépenses et les recettes peuvent être exécutées dans le cas où le vote de la loi de finances n'a pu intervenir avant le début de l'année, que la responsabilité en incombe au Gouvernement ou au Parlement. Voir plus haut le cas où le projet de loi a été déposé dans les délais sur le bureau du Parlement. Dans le cas contraire :

Article 58 UEMOA. Lorsque le projet de loi de finances n'a pu être déposé en temps utile pour que le Parlement dispose avant la fin de la session ordinaire de l'entier délai prévu à l'alinéa précédent, celle-ci est immédiatement et de plein droit suivie d'une session extraordinaire dont la durée est au plus égale au temps nécessaire pour parfaire ledit délai. Si à l'expiration de ce délai, le projet de loi de finances n'est pas adopté, il est mis en vigueur par ordonnance.

Dans la mesure où, compte tenu de la procédure prévue à l'alinéa précédent, le projet de loi de finances n'a pu être voté avant le début de l'année financière, le Gouvernement est autorisé, conformément aux dispositions constitutionnelles en vigueur, à continuer de percevoir les impôts et à reprendre en dépenses le budget de l'année précédente par douzièmes provisoires. Article 53 CEMAC : rédaction voisine.