

Chapitre 11 : Cadres de dépense à moyen terme : généralités

Plan

Le CDMT global

Le CBMT

L'allocation inter-sectorielle

Les CDMT sectoriels

Les CDMT dans la loi de finances

Les CDMT sont joints à la loi de finances

Les CDMT sont disponibles assez tôt dans la procédure budgétaire

Il existe deux *Cadres de dépenses à moyen terme* (CDMT), le *CDMT global*, établi au niveau central (Ministère des finances), et les *CDMT sectoriels*, établis par chaque ministère (ou institution). Dans les deux cas, il s'agit de :

- une programmation des dépenses publiques pluriannuelle établie dans le cadre de la préparation du budget annuel ;
- une étape de la procédure budgétaire ;
- une étape entre la définition de la stratégie globale du Gouvernement (pour le CDMT global) ou la stratégie sectorielle d'un ministère (pour le CDMT sectoriel) et le budget.

Le CDMT est un pré-budget de l'Etat (CDMT global) ou d'un ministère (CDMT sectoriel) qui présente, par rapport au budget, deux caractéristiques :

- il n'est pas contraint par les normes de présentation du budget ; il est souvent moins détaillé que le budget ;
- il est pluriannuel.

Il permet, au cours de la procédure budgétaire, d'assurer que le budget de l'année et les budgets suivants respecteront un certain nombre d'exigences :

- la soutenabilité au regard des évolutions macro-économiques ;
- le respect, au niveau de l'allocation intersectorielle, de la stratégie du Gouvernement ;
- la crédibilité vis-à-vis des gestionnaires qui disposent de possibilités de gestion à moyen terme.

Il assure la cohérence entre le budget annuel et les budgets des années ultérieures dont les grandes lignes – le cadre budgétaire à moyen terme – sont déterminées au début de la procédure budgétaire.

L'établissement d'un budget directement, sans le passage par l'étape du CDMT, parce qu'il est souvent établi à un grand niveau de détail, ou parce qu'il n'est pas programmatique,

ne permet pas de traiter efficacement les contraintes précédentes. Il obscurcit les analyses nécessaires aux allocations intersectorielles.

Ce chapitre a pour objet de préciser les définitions et les objectifs du CDMT global et des CDMT sectoriels, ainsi que leurs fondements légaux. Les questions de leur élaboration et de leur place dans la procédure budgétaire font l'objet du prochain chapitre.

Les deux concepts *CDMT global* et *CDMT sectoriel* sont introduits dans la procédure budgétaire par les articles 52 et 53 de la Directive N° 06/2009/CM/UEMOA de l'UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA – ci-après la Directive UEMOA, qui définissent respectivement le CDMT global et le CDMT sectoriel. Le *CDMT global* l'est également par les articles 8 et 52 de la Directive N°01/11-UEAC-190-CM-22 Relative aux lois de finances – ci-après la Directive CEMAC.

Le CDMT global

Le CDMT global est la somme du Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) et de l'allocation entre les ministères (ou secteurs) :

$\text{CDMT global} = \text{CBMT} + \text{allocations entre les ministères.}$

Le CBMT

L'article 52 de la Directive UEMOA introduit le CBMT. L'article 8 de la Directive CEMAC, complété par son article 52, définit le CDMT global, CBMT + décomposition par ministère.

Article 52 – Directive UEMOA

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

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

Ce document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle évalue également l'évolution de l'ensemble des ressources, des charges et de la dette du secteur public en détaillant en particulier les catégories d'organismes publics visées à l'article 55 de la présente Directive.

Il prévoit la situation financière des entreprises publiques sur la période considérée et, éventuellement, les concours que l'Etat peut leur accorder.

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

Article 8 – Directive CEMAC

Chaque année, le Gouvernement établit un cadre budgétaire à moyen terme définissant, en fonction d'hypothèses économiques réalistes, l'évolution sur une période minimum de trois ans :

– *De l'ensemble des dépenses et recettes des administrations publiques, y compris les contributions des bailleurs de fonds internationaux.*

– *Du besoin ou de la capacité de financement des administrations publiques en résultant, des éléments de financement ainsi que du niveau global d'endettement financier des administrations publiques.*

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, sur une période minimum de trois ans, les grandes catégories de dépenses publiques, par nature et par fonction et, le cas échéant, par ministère.

...

Article 52 – Directive CEMAC

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 :

– *Fixe le cadre 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.*

...

Les deux directives traduisent des choix de vocabulaire différents. La Directive CEMAC retient le vocabulaire standard *Cadre de dépense à moyen terme* (CDMT). Dans la Directive UEMOA, le *document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle* (DPBEP) correspond à ce que l'on appelle communément *Cadre budgétaire à moyen terme* (CBMT). Les directives précise bien les caractéristiques du CBMT.

1. Pré-budget. Le CBMT, ou DPBEP, inclut les recettes et les dépenses budgétaires à un niveau de détail moins important que celui du budget (article 52 UEMOA, alinéa 2 ; article 8 CEMAC, alinéa 2). Cependant, l'ensemble des recettes et des dépenses figure dans le document. Il s'agit d'une prévision qui sera modifiée tout au long de la procédure budgétaire. Ce double caractère *agrégé et provisoire* permet de qualifier le CBMT, et par là le CDMT global, de pré-budget. Le niveau de désagrégation des recettes et des dépenses n'est pas défini de façon précise par les directives ; cependant, la Directive UEMOA laisse clairement entendre, en faisant référence aux *dépenses budgétaires décomposées par grande catégorie de dépenses*, que les dépenses ne sont pas individualisées par ministère (on entend par là dans ce qui suit par ministère et institution). La Directive CEMAC traite simultanément du CBMT et du CDMT global en mentionnant *des cadres de dépenses à moyen terme décomposant, ..., les grandes catégories de dépenses publiques, par nature et par fonction et, le cas échéant, par ministère*

Le CBMT peut revêtir la forme suivante :

Cadre macro-budgétaire à moyen terme

ETAT ou SECTEUR PUBLIC	N+1	N+2	N+3
Dépenses			
Personnel			
Fonctionnement			
Subventions			
Investissements			
Recettes			
Recettes fiscales			
Impôts sur les revenus et le patrimoine			
Impôts et taxes intérieurs sur les biens et services			
Impôts et taxes sur le commerce extérieur			
Autres recettes fiscales			
Recettes non fiscales			
Revenus de l'entreprise et du domaine			
Droits et frais administratifs			
Cotisations de sécurité sociale			
Autres recettes non fiscales			
Autres recettes			
Dons et emprunts			
Solde			

2. Associé à un cadre macro-économique. Le CBMT est construit (article 52 UEMOA, alinéa 2) *sur la base d'hypothèses économiques précises et justifiées. ou en fonction d'hypothèses économiques réalistes* (article 8 CEMAC, alinéa 1). Concrètement, le CBMT est associé à un cadre macro-économique. L'ensemble CBMT + cadre macro-économique est parfois appelé *cadre macro-économique et budgétaire à moyen terme* (CMBMT). Il fait apparaître les dépenses publiques, les recettes publiques, le déficit, l'endettement, ..., de façon cohérente avec l'équilibre macro-économique.

3. Pluriannualité. Le CDMT global diffère du budget non seulement par son caractère agrégé et provisoire, mais aussi par le fait qu'il est établi pour une période de plusieurs années, généralement trois ans (minimum des deux directives). La perspective de moyen terme est indispensable aux choix de dépense publique pour plusieurs raisons, qui peuvent être regroupées en deux rubriques :

Les politiques publiques sont à moyen (voire long) terme

Toute décision de politique publique, et donc toute décision de dépenses ou de recettes qui lui est nécessairement associée, implique le moyen ou le long terme.

A ceci, il convient d'ajouter que, lors de l'année N, la préparation du budget de l'année N+1 ne dispose de presque aucune marge de manœuvre, la plupart des dépenses étant déjà engagées ou non discrétionnaires. Les choix de politiques publiques ne peuvent donc porter, de façon significative, que sur les années au-delà du budget.

Les effets macro-économiques de la dépense publique sur la productivité de l'économie (investissements ou autres dépenses telles que, par exemple, les dépenses d'éducation) sont attendus sur le long ou très long terme.

Prendre en comptes les dépenses non discrétionnaires.

En particulier :

- les investissements dont la réalisation est étalée sur plusieurs années ;
- les coûts récurrents des dépenses d'investissement, mais aussi leurs éventuels bénéfices directs (en cas de vente de biens ou de services) ;

- les prestations résultant d'un droit ouvert aux bénéficiaires (prestations sociales, dépenses de santé, ...);
- les salaires et les pensions de la fonction publique;
- la charge de la dette;
- les dépenses contingentes (par exemple résultant d'appel en garantie de l'Etat).

4. Exhaustivité. Le CDMT global de la CEMAC et le DPBEP de l'UEMOA proposent une vision des ressources et des charges non seulement de l'Etat, mais de l'ensemble du *secteur public* (UEMOA) ou des *administrations publiques* (CEMAC), définis ici comme l'ensemble de l'Etat et des autres organismes publics (donc dans un sens restreint, hors entreprises publiques). Ces derniers sont définis par l'article 55 de la Directive UEMOA : *Les organismes publics comprennent en particulier les collectivités locales, les établissements publics à caractère administratif et les organismes de protection sociale*. Sans doute ne faut-il pas considérer que l'alinéa 4, qui dispose que le DPBEP *prévoit la situation financière des entreprises publiques*, impose une consolidation de leurs recettes et dépenses avec celle de l'Etat et des autres organismes publics. La Directive CEMAC est moins précise sur le périmètre des *administrations publiques* qui incluent (article 2) *notamment les établissements publics et les collectivités territoriales*.

La justification de l'exhaustivité est claire. Les directives mettent en place une gestion par la performance des politiques publiques, sur la base de prévision de résultats. Or, de plus en plus, les politiques publiques ne peuvent être limitées à la seule action de l'Etat. Les collectivités locales y jouent un rôle de plus en plus important, voir primordial (par exemple dans les domaines de l'éducation et de la santé). Ainsi, le budget du seul Ministère de la santé, qui ne tiendrait pas compte des dispensaires gérés par les communes ou des hôpitaux publics (souvent établissements publics) ne donnerait qu'une idée très fausse de la dépense publique en la matière et donc de la politique publique de la santé.

En dehors du périmètre des acteurs inclus dans le CDMT global, l'exhaustivité implique que, comme le budget, le CDMT global intègre à la fois les dépenses de fonctionnement et d'investissement ainsi que toutes les sources de financement, internes comme externes.

Il est souhaitable que les dépenses non publiques, mais qui concourent à une politique publique soient évaluées en annexe au CDMT. Il en est ainsi, par exemple, des contributions des parents d'élèves ou des patients.

Du point de vue de l'exhaustivité, le CDMT peut être comparé à un autre document, le *Programme d'investissement public* (PIP ou *Programme des investissements de l'Etat*, PIE). Par rapport à ce dernier, le CDMT est l'intégration de toutes les dépenses publiques, en particulier de l'investissement et des dépenses récurrentes qui complètent les dépenses d'investissement et sans lesquelles ces dernières n'ont pas d'opérationnalité. Ceci n'empêche pas que le PIP puisse être un outil très précieux dans l'établissement du CDMT global (et des CDMT sectoriels).

5. Respect des engagements communautaires. Le DPBEP, enfin, doit respecter les dispositions communautaires du *Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité* (article 52 UEMOA, alinéa 5). Il s'agit là d'une disposition particulière, qui n'est pas caractéristique du CDMT global, mais que l'on retrouve souvent dans les CDMT globaux des pays engagés dans une union économique ou politique. Dans le cas de l'UEMOA, les obligations du pacte concernent principalement le solde budgétaire de base / PIB, l'encours de la dette publique / PIB, la non-accumulation d'arriérés de paiement, la masse salariale /

recettes fiscales, les investissements financés sur ressources extérieurs / recettes fiscales, et le taux de pression fiscale.

L'allocation inter-sectorielle

L'allocation intersectorielle consiste à allouer aux ministères (ou aux secteurs) des plafonds de dépense sur la base desquels seront établis les CDMT sectoriels. La Directive UEMOA ne mentionne pas explicitement cette étape importante de la procédure budgétaire, même si l'article 53 (voir ci-après), qui pose la cohérence entre les CDMT sectoriels et le DPBEP, conduit presque inévitablement à l'existence de l'allocation inter-sectorielle préalable aux CDMT sectoriels. La Directive CEMAC prévoit explicitement l'allocation inter-ministérielle dans ses articles 8 et 52.

Les CDMT sectoriels

Les CDMT sectoriels sont prévus par la Directive UEMOA (article 53).

Article 53 – Directive UEMOA

Les programmes s'inscrivent dans des documents de programmation pluriannuelle des dépenses par ministères, budgets annexes et comptes spéciaux cohérents avec le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle visé à l'article 52 de la présente Directive. Les documents de programmation pluriannuelle des dépenses prévoient, pour une période minimale de trois ans, à titre indicatif, l'évolution des crédits et des résultats attendus sur chaque programme en fonction des objectifs poursuivis.

Les Documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) sont une autre appellation des CDMT sectoriels.

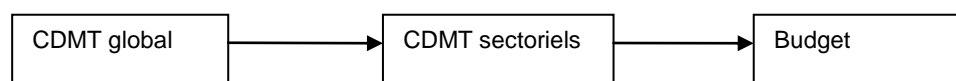
La Directive CEMAC ne prévoit pas explicitement les CDMT sectoriels, mais précise (article 17) : *Les programmes d'un même ministère s'inscrivent dans le cadre d'un document de stratégie ministérielle cohérent avec les documents de cadrage à moyen terme définis à l'article 8 de la présente directive.* Le document de stratégie ministérielle n'est pas a priori un CDMT. Cependant, dans la mesure où la directive impose que ce document soit cohérent avec les documents de cadrage de l'article 8 et, en particulier, la répartition des dépenses par ministère, on pourrait assimiler la disposition de l'article 17 à l'exigence d'un CDMT sectoriel.

Si la Directive CEMAC omet les CDMT sectoriels, son Guide didactique, dans son annexe 1, *La pluriannualité dans la programmation budgétaire des Etats membres de la CEMAC*, en traite abondamment, non sans être gêné par l'ambiguïté de la directive dans la distinction entre CDMT global et CDMT sectoriel. C'est en effet à l'article 8 de la directive, qui, sans que ce soit explicite, mais logiquement, traite du CDMT global, que le guide se réfère pour présenter les CDMT sectoriels :

Contrairement au CBMT qui développe une approche globale (cf. supra), les Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) couvrent un périmètre de dépenses par nature économique, fonctionnelle ou, le cas échéant, ministériel. ... Si cette option, non obligatoire, est retenue, le CDMT peut alors devenir un vecteur de la performance du ministère, à travers les programmes qui le composent, en précisant les objectifs et les indicateurs retenus pour chacune des politiques publiques. Ces objectifs et indicateurs s'inscrivent dans le moyen terme. Ainsi, le CDMT peut se présenter comme un document qui consolide les différents projets annuels de performance (PAP) des programmes d'un même ministère.

Quoi qu'il en soit, le guide de la directive consacre l'usage des instruments de cadrage à moyen terme, tant global que sectoriel, dans les pratiques et les vocabulaires standard.

Les CDMT sectoriels sont établis à la suite du CDMT global et sous la contrainte de ce dernier, en particulier des plafonds de l'allocation inter-sectorielle. De même que le CDMT global était un pré-budget de l'Etat, le CDMT sectoriel est un pré-budget du ministère. Sa place dans la procédure budgétaire est donc celle qui apparaît dans le schéma ci-dessous :



Le CDMT sectoriel présente un certain nombre de traits communs avec le CDMT global (1, 3, 5), mais également des caractéristiques propres (2, 5).

1. Pré-budget. Le CDMT sectoriel, ou DPPD – les deux termes sont utilisés de façon équivalente dans ce qui suit – est présenté par programme. La directive n'impose pas un niveau de désagrégation particulier. En particulier, elle ne demande pas, à ce niveau, un détail par nature de dépense. Le développement des crédits par nature de dépense fait l'objet des annexes explicatives de la loi de finances.

Comme le CDMT global, le CDMT sectoriel est une prévision qui sera modifiée tout au long de la procédure budgétaire.

Le DPPD, *agrégé et provisoire* en comparaison du budget, est donc un pré-budget, ce que confirme une disposition de l'article 46 UEMOA selon laquelle les DPPD servent *de base à la préparation des budgets des ministères*.

Le CDMT sectoriel peut revêtir, par exemple, la forme suivante :

CDMT du Ministère X

	N+1	N+2	N+3
Programme 1			
Programme 2			
Programme 3			
...			

2. Sous contrainte du CDMT global. Le CDMT sectoriel est établi sous la contrainte des plafonds du CDMT global. C'est une prévision budgétaire, et non le chiffrage des coûts d'un plan d'action hors contrainte de financement. La contrainte des financements extérieurs peut provenir d'une prévision des financements additionnels (non déjà acquis) "vraisemblable".

L'enchaînement CDMT global vers CDMT sectoriel est clair. Une liaison de sens inverse est-elle envisageable ? En d'autres termes : est-ce que le CDMT global, et en particulier les allocations inter-sectorielles du CDMT global doivent être déterminées au seul niveau du MF ou bien doivent-elles faire intervenir les ministères sectoriels et, si oui, doivent-elles le faire au travers de leurs CDMT sectoriels ?

Le CDMT global devrait, rester au niveau du MF et du Gouvernement pour deux raisons :

1. Il s'agit d'un choix politique d'affectation entre les ministères, doit-on donner 5% de plus à l'éducation, 2% de moins à la défense, ... C'est vraiment un choix au niveau supérieur. Certes, il peut tenir compte des stratégies sectorielles, mais telles qu'elles apparaissent dans le DSRP ou, à la rigueur, dans des documents de stratégie sectorielle des ministères. Ce choix

doit être préalable à toute demande de crédit par les ministères (or le CDMT sectoriel est déjà une proposition de demande de crédit).

2. Les budgets de programmes conduisent, de par leur nature, à un alourdissement de la procédure budgétaire. Si l'on admet que des CDMT sectoriels initiaux contribuent à l'allocation inter-sectorielle, cela signifie que l'on ajoute des sortes de conférences budgétaires à une procédure qui en comporte déjà d'autres.

Ceci ne veut pas dire qu'il ne puisse pas y avoir un pré-arbitrage, mais celui-ci doit se faire à un niveau élevé, celui des ministres, et ne pas reposer sur des documents budgétaires ou pré-budgétaires tels que les DPPD, mais sur des documents de stratégie.

3. Pluriannualité. Le CDMT sectoriel diffère du budget non seulement par son caractère agrégé et provisoire, mais aussi par le fait qu'il est établi pour une période de plusieurs années, généralement trois ans. Pour les mêmes raisons que celles qui ont été évoquées à propos du CDMT global.

4. Exhaustivité. L'article 53 UEMOA dispose que le DPPD est par ministère (ou budget annexe ou compte spécial), ce qui laisse penser qu'il ne recense que les dépenses du ministère et non celles de l'ensemble du secteur sous sa tutelle. Ce qui cohérent avec sa nature de pré-budget, préparatoire au budget du ministère, qui est le budget du seul Etat.

Rien n'interdit cependant de considérer que, à côté d'une présentation limitée à la composante Etat du secteur considéré, une présentation plus large ne puisse être proposée qui, comme le CDMT global, fournirait une vision de l'ensemble du secteur : ministère, collectivités locales, établissements publics, voire contributions privées, ... Comme il a été évoqué plus haut, par exemple dans le cas des dépenses de santé, seule cette vision permet une analyse des politiques publiques.

5. Élément de la gestion par la performance. L'article 53 UEMOA dispose que les DPPD prévoient *l'évolution des crédits et des résultats attendus sur chaque programme en fonction des objectifs poursuivis*. Si le DPPD est un pré-budget, donc moins qu'un budget, il est aussi, plus qu'un budget, par la présentation des résultats attendus de l'exécution des programmes.

La mesure des résultats est précisée par l'article 12 de la Directive UEMOA qui dispose que les résultats (en prévision les résultats attendus, en réalisation les résultats atteints) sont *mesurés notamment par des indicateurs de performance*.

Les CDMT dans la loi de finances

Le CDMT global et les CDMT sectoriels sont joints à la loi de finances (UEMOA). Ils sont disponibles assez tôt dans la procédure budgétaire (UEMOA et CEMAC).

Les CDMT sont joints à la loi de finances

Article 46 – Directive UEMOA

La loi de finances de l'année est accompagnée :

...

– *du document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle tel que défini à l'article 52 de la présente Directive;*

– des documents de programmation pluriannuelle des dépenses, tels que prévus à l'article 53 de la présente Directive, ayant servi de base à la préparation des budgets des ministères ;

...

Commentaire du *Guide didactique de la Directive N° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'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 ;

Les CDMT sont disponibles assez tôt dans la procédure budgétaire

Les deux directives, UEMOA et CEMAC, prévoient la présentation du CDMT lors du débat d'orientation budgétaire.

Article 57 – Directive UEMOA

Le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle visé à l'article 52 de la présente Directive, éventuellement accompagné des documents de programmation pluriannuelle des dépenses visées à l'article 53 de la présente Directive est adopté en Conseil des Ministres. Ces documents sont publiés et soumis à un débat d'orientation budgétaire au Parlement au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année.

Commentaire du *Guide didactique de la Directive*.

... 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.

Article 9 – Directive CEMAC

Chaque année, avant le 1^{er} août, 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.

Les lois de finances annuelles doivent être conformes à la première année des documents de cadrage à moyen terme qui doivent être arrêtés définitivement à la suite du débat d'orientation budgétaire.

La Directive CEMAC est très contraignante en ce qu'elle fige, dès la conclusion du débat d'orientation budgétaire, les montants des dépenses (agrégées dans la nomenclature du CDMT global). Le Guide didactique dans son annexe 1, *La pluriannualité dans la programmation budgétaire des Etats membres de la CEMAC*, corrige les excès de la directive : ...il est nécessaire de distinguer les CBMT et CDMT initiaux, des documents finaux qui sont joints (annexes obligatoires) lors du dépôt du projet de loi de finances.

Le guide remet assez largement en question les dispositions de l'article 9. En premier lieu, il recommande **fortement d'organiser ce débat au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année soit le 30 juin** à des fins de respect des délais de la procédure budgétaire. En second lieu, considérant toujours que les documents de cadrage à moyen terme de l'article 8 incluent les CDMT sectoriels, le guide limite l'obligation de prise en compte des CDMT sectoriels par le DOB : il apparaît que le Gouvernement devra bien expliciter que le document de cadrage à moyen terme de référence est le CBMT, même s'il joint les CDMT, ainsi que la Directive l'y oblige ; sur la base de bons arguments liés à la difficulté de préparer des CDMT sectoriels dans les délais du DOB, voire à un effet pervers de leur présentation : Enfin, l'objectif du DOB, qui est de susciter un débat parlementaire autour des grandes orientations et de la trajectoire des finances publiques à moyen terme, risque d'être pollué par la transmission d'éléments trop précis et d'anticiper de façon dommageable le débat budgétaire normal.