

PROCESSUS D'ELABORATION DU BUDGET

Le budget de l'Etat est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses de l'Etat pour une année civile. Il est constitué d'un ensemble de comptes qui décrivent toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat. Le budget de l'Etat est fixé par les Lois de Finances qui font l'objet d'un vote du Parlement.

Aux termes du décret n°2013-461 du 19 juin 2013 déterminant le processus annuel d'élaboration du budget de l'Etat, l'élaboration de celui-ci suit un calendrier qui aboutit à sa promulgation à la fin du mois de décembre de chaque année.

Ce processus fait intervenir plusieurs structures dont les principales sont:

- la Direction de la Programmation des Investissements Publics au Ministère en charge du Plan et du Développement ;
- la Direction en charge de la Prévision au Ministère de l'Economie et des Finances ;
- la Direction Générale du Budget et des Finances au Ministère en charge du Budget ;
- les Ministères techniques et les Institutions constitutionnelles ;
- le Parlement.

Ce processus comporte une phase technique et une phase politique qui se décline comme suit :

1. L'aspect technique

- l'élaboration du cadrage macro-économique;
 - la tenue des conférences de Programmation des Investissements Publics (PIP) ;
 - l'élaboration du cadrage budgétaire ;
 - la détermination des enveloppes budgétaires ;
 - la lettre de cadrage du Premier Ministre ;
 - la tenue des conférences budgétaires;
 - les arbitrages budgétaires ;
 - l'édition du projet de Budget.

2. L'aspect politique concerne

- la validation du cadrage macro-économique ;
- la validation du cadrage budgétaire ;
- l'adoption du projet de Budget par le Conseil des Ministres ;
- l'adoption du Budget par le Parlement ;
- la promulgation par le Président de la république.

En définitive, le processus d'élaboration du Budget de l'Etat se compose de plusieurs étapes qui s'enchaînent comme suit :

1^{ère} étape : le Programme des Investissements Publics

Le Programme d'Investissements Publics est :

- un document dans lequel sont inscrits tous les projets financés ou à financer sur fonds propres de l'Etat ou sur ressources extérieures ;
- une programmation triennale glissante des investissements publics réactualisée chaque année pour tenir compte des réalisations effectives et de l'évolution des moyens et des priorités du Gouvernement ;
- un instrument de développement qui assure la cohérence entre les actions menées et les stratégies de développement définies, tout en garantissant une allocation optimale des ressources de l'Etat.

L'élaboration du Programme d'Investissements Publics (PIP) constitue la première étape du processus de préparation du budget de l'Etat. Le PIP est élaboré en référence au Document de Stratégie Nationale. Le processus d'élaboration du PIP se traduit par la déclinaison des objectifs globaux du Plan National de Développement (PND) en objectifs sectoriels. Le PIP est composé de projets d'investissements préparés en étroite collaboration avec les Institutions constitutionnelles et les ministères sectoriels suivant un processus itératif. La sélection de ces projets s'opère par le Ministère en charge du Plan sur la base de critères bien définis

Ce document est préparé dans le cadre des conférences Programmes qui sont un cadre formel d'échanges sur les projets d'investissements publics des Ministères. Ces conférences conduisent à l'harmonisation des points de vue puis à la finalisation de l'analyse avec comme produit le PIP.

L'objectif principal visé une plate-forme cohérente de projets à présenter aux conférences budgétaires. De façon spécifique, elles permettent :

- de faire le point de l'exécution physique et financière des projets en cours ;
- d'avoir des justifications des demandes de financement au titre de l'exercice budgétaire à venir;
- d'avoir des informations synthétiques sur les caractéristiques (problèmes, objectifs, durée, coût, ordre de priorité) des nouveaux projets que les différentes structures soumettent au financement de l'Etat.

Le Programme des Investissements Publics est élaboré et validé par le Ministre chargé du Plan et du Développement au plus tard mi-mars.

2^{ème} étape : l'élaboration du cadrage macro-économique

Le cadrage macroéconomique est un document qui décrit la situation économique de l'année courante et les prévisions à court et moyen termes.

Il est élaboré sur la base d'hypothèses économiques précises et justifiées et établit la cohérence entre les différents agrégats macroéconomiques. Il comporte les projections pour les prochaines années (au moins trois ans), esquissant les grandes tendances en matière de croissance économique. Ces projections sont basées sur les estimations de l'année en cours et les grandes orientations du Gouvernement en matière de politique économique et sociale. La croissance économique fixée dans le cadrage macro-économique permet d'effectuer les prévisions de recettes fiscales qui sont ensuite examinées avec les Régies Financières.

L'élaboration et la validation du cadrage macroéconomique par le Ministre en charge de l'Economie et des Finances, sont fixées au plus tard fin mars.

3^{ème} étape : l'élaboration du cadrage budgétaire à moyen terme

Le cadrage budgétaire met en cohérence dans un tableau synthétique, les engagements prioritaires de développement économique et social du Gouvernement avec les ressources projetées de l'État.

Les ressources qui fixent le niveau du budget se composent des recettes intérieures (fiscales et non fiscales) et des concours extérieurs (prêts et dons projets, appuis budgétaires...). Le cadrage budgétaire est donc la représentation synthétique du budget qui se compose des grandes masses de dépenses de l'État (tenant compte des priorités économiques

et sociales du Gouvernement, ainsi que des engagements extérieurs) d'une part, et d'autre part des grandes masses de ressources de l'État. Il est élaboré par le Ministre en charge du Budget et du Portefeuille de l'Etat, au plus tard fin avril.

4^{ème} étape : l'élaboration du Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP)

Le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP) est l'instrument de programmation pluriannuelle glissante pour l'ensemble des recettes et des dépenses. Il couvre une période minimale de trois ans dont la première année correspond à l'exercice visé par le projet de loi de Finances que le DPBEP accompagne.

Le DPBEP se compose de deux parties : une partie présentant les recettes attendues décomposées par grandes catégories d'impôts et de taxes et une autre partie consacrée aux dépenses budgétaires décomposées par grandes catégories de dépenses.

Le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle comprend :

- le cadrage macroéconomique à moyen terme ;
- le cadrage budgétaire à moyen terme ;
- le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) prévisionnel à moyen terme ;
- la situation financière des entreprises publiques ;
- l'évolution de la dette du secteur public ;
- 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.

Le DPBEP est élaboré par le Ministre en charge du Budget et du Portefeuille de l'Etat au plus tard mi-mai. Il est examiné et adopté en Conseil des Ministres au plus tard fin mai.

5^{ème} étape : la tenue des Débats d'Orientation Budgétaire (DOB)

Au cours des débats d'orientation budgétaires organisés par le parlement (Assemblée Nationale et Sénat), le Ministre en charge en charge du Budget et du Portefeuille de l'Etat présente les perspectives économiques et financières pour les prochaines années et les grandes orientations du prochain budget, au plus tard fin juin.

Le Débat d'Orientation Budgétaire porte sur les documents suivants :

- le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle ;
- l'état d'exécution physique et financière à mi-parcours du budget en cours ;

Le Débat d'orientation Budgétaire ne donne pas lieu à un vote

6^{ème} étape : la détermination des enveloppes budgétaires

La détermination des enveloppes budgétaires consiste à traduire les objectifs globaux définis dans le cadrage budgétaire en objectifs sectoriels.

Les crédits budgétaires sont alloués aux Ministères, Institutions et Collectivités Décentralisées en tenant compte :

- de la non reconduction des opérations ponctuelles inscrites au titre de l'exercice en cours ;
- du niveau des crédits mis à leur disposition au cours de l'exercice précédent;
- la prise en compte de la projection des mesures nouvelles en année N+1 contenues dans le DPPD en cours ;
- de la référence au niveau de la consommation des crédits alloués au cours de l'exercice précédent
- des opérations nouvelles mises à leur charge par décision du Conseil des Ministres, par d'autres assemblées décisionnaires ou des engagements pris avec les partenaires au développement et sociaux;

7^{ème} étape : la lettre de cadrage du Premier Ministre

La lettre de cadrage du Premier Ministre, qui indique les orientations de l'action gouvernementale, communique aux Ministères, Institutions et aux Collectivités Décentralisées les enveloppes budgétaires qui leur sont allouées. Ces enveloppes budgétaires sont ensuite réparties par ces acteurs selon leurs propres besoins qui tiennent compte elles-mêmes des orientations données par le Gouvernement. Elle est préparée par le Ministre en charge en charge du Budget et du Portefeuille de l'Etat et adressée au plus tard la première semaine du mois de juin de chaque année.

8^{ème} étape : la tenue des conférences internes

A la réception du DPBEP et de la lettre de cadrage, les Ministères sectoriels formulent leurs projets de budget à travers l'évaluation des besoins et moyens nécessaires à la conduite des politiques publiques, conformément à leur Projets Annuels de Performance (PAP) préalablement établis.

Les conférences internes des Ministères et des Institutions se tiennent au plus tard fin juin.

Ces conférences permettent :

- d'apprécier la cohérence des actions et des activités au regard des missions des entités ;
- d'analyser les objectifs et les indicateurs ;
- d'estimer les coûts des programmes ;
- de répartir les crédits budgétaires dans la limite des enveloppes notifiées en s'appuyant sur la réalisation ou non des activités des années écoulées au plan budgétaire et de la performance ;
- d'arrêter en interne le projet de budget de chaque programme et partant, celui du ministère et celui de la Collectivité Territoriale.

Les collectivités décentralisées, par le biais de leur Ministère de tutelle, transmettent la répartition de leurs enveloppes au Ministre en charge du Budget et du Portefeuille de l'Etat au plus tard fin juin. Les Institutions bénéficiant de dotations sont assujetties au même calendrier.

Chaque Ministère élabore son Document de Programmation Pluriannuelle des dépenses (DPPD). C'est l'instrument budgétaire sectoriel pluriannuel glissant, établi en référence au Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle.

Le DPPD présente l'évolution budgétaire des programmes sur une période minimale de trois ans.

9^{me} étape : la tenue des conférences budgétaires

Les conférences budgétaires visent à élaborer, en liaison avec les Institutions constitutionnelles et les ministères, une esquisse de l'avant-projet de budget de l'année à venir.

Il s'agit de façon spécifique :

- d'échanger sur les différentes propositions de répartition des crédits et des emplois, par programme et par dotation ;
- de vérifier que les objectifs et les actions qui alimentent les PAP des ministères sont cohérents avec les choix, les priorités stratégiques du gouvernement et avec la Lettre de cadrage budgétaire du Premier Ministre;
- de vérifier que le chiffrage et la programmation des activités des Institutions constitutionnelles sont cohérents avec la Lettre de cadrage budgétaire du Premier Ministre ;
- d'échanger sur la pertinence des indicateurs et sur le niveau des cibles ;
- d'échanger sur la pertinence des activités ;
- d'examiner la performance des programmes ;
- de s'assurer que les projets d'investissements présentés par les Institutions constitutionnelles ;
- de vérifier le respect des orientations données dans la lettre de cadrage du Premier Ministre ;
- de s'assurer que toutes les unités administratives sont dotées (y compris les structures nouvellement créées) ;
- de s'assurer de la prise en compte des engagements antérieurs non encore dénoués (exemple : reliquat marché, DENO) ;
- de s'assurer que les opérations ponctuelles (achats d'ordinateurs, de meubles...) de la gestion précédente ne sont pas systématiquement reconduites ;
- d'analyser les justifications des demandes éventuelles de crédits complémentaires.

Au terme des conférences budgétaires, le Ministre en charge du Budget et du Portefeuille de l'Etat, arrête une esquisse du budget qu'il transmet aux Institutions et Ministères sectoriels pour la tenue des conférences ministérielles.

10^{ème} étape : la tenue des conférences Ministérielles

Au cours des conférences ministérielles, le Ministre en charge du Budget et du Portefeuille de l'Etat reçoit les Présidents d'Institutions et les Ministères sectoriels pour recueillir leurs avis sur l'esquisse de leur budget et examine les questions éventuelles restées en suspens.

A la suite de ces conférences, il arrête le niveau global du projet de budget qui est ensuite soumis à l'approbation du Conseil des Ministres.

11^{ème} étape : l'adoption du projet de Budget par le conseil des Ministres

L'avant-projet de loi de finance est soumis au Conseil des Ministres pour examen et adoption au plus tard la première quinzaine du mois de septembre.

L'adoption du projet de Budget par le Conseil des Ministres marque la fin de l'intervention du Pouvoir Exécutif dans le processus d'élaboration du Budget. Le projet de Budget ainsi validé est transmis au Parlement pour son adoption.

12^{ème} étape : l'examen et l'adoption du Budget par le Parlement (Assemblée Nationale et Sénat)

Le projet de Budget est examiné et voté d'abord au niveau de l'Assemblée Nationale, puis au niveau du Sénat, suite à une présentation faite par chaque Ministre technique. Cette caution du pouvoir législatif confère au Budget la dénomination de « Loi de Finances de l'année ».

La loi de finances de l'année ainsi élaborée est promulguée par le Président de la République et rendue exécutoire.