

# Introduction au processus et à l'analyse budgétaire

au Mali, en Guinée, au Burkina Faso et au Niger

*Pour des actions de plaidoyer plus efficaces de la  
Société civile en faveur des Droits à la Santé Sexuelle  
Et Reproductive en Afrique de l'Ouest*



AMPLIFYCHANGE

Août 2019

## TABLE DES MATIERES

AVANT PROPOS.....	4
REMERCIEMENTS.....	6
INTRODUCTION.....	7
0.1 Contexte .....	7
0.2 Justification .....	7
0.3 But .....	7
0.4 Objectifs .....	8
0.5 Méthodologie .....	8
0.6 Contenu de la formation .....	8
1.    LE PROCESSUS BUDGETAIRE.....	11
1.1 Définitions.....	11
1.2 Fondements juridiques du processus budgétaire .....	11
1.3 Les phases d'élaboration du budget général de l'Etat.....	12
1.4 Le calendrier budgétaire.....	13
1.5 Cadre de l'élaboration du Budget .....	19
1.6 Perception des recettes et exécution des dépenses du Budget .....	20
2.    ÉLABORATION D'UN BUDGET-PROGRAMME .....	22
2.1 Définition de budget-programme.....	22
2.2 Rappel de l'évolution des logiques de budgétisation .....	23
2.3 Canevas du Budget-Programme.....	24
2.4 Elaboration du diagnostic global de situation du secteur .....	24
2.5 Formulation des objectifs par thématique et définition des axes d'intervention .....	24
2.6 Construction du cadre logique .....	25
2.7 Evaluation financière .....	25
2.8 Circuit d'élaboration du budget programme.....	26
2.9 Canevas budget-programmes pour les Collectivités Territoriales .....	27

2.10	Evolution dans les rôles et responsabilités de l'AN : Vers l'évaluation de performance .....	28
3.	<b>BUDGET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....</b>	<b>30</b>
3.1	Processus d'élaboration du Budget des Collectivités Territoriales .....	30
3.2	Le Calendrier budgétaire des collectivités territoriales .....	34
3.3	Les acteurs intervenant dans le processus d'élaboration du budget de la Collectivité.....	36
3.4	Les consultations et les débats publics sur le projet de budget .....	37
3.5	Elaboration du projet de budget en grandes masses .....	38
3.6	Exécution du budget des collectivités territoriales.....	45
4.	<b>SUIVI ET ANALYSE BUDGETAIRE.....</b>	<b>54</b>
4.1	Notions techniques sur le suivi citoyen du budget des collectivités territoriales.....	54
4.2	Notions techniques sur l'analyse citoyenne du budget des collectivités territoriales .....	55
4.3	Quelques effets du contrôle citoyen du budget des collectivités.....	58
4.4	Introduction de calcul et d'outils de collectes d'analyse budgétaire .....	59
5.	<b>PLAIDOYER ET PROCESSUS BUDGETAIRE.....</b>	<b>65</b>
5.1	Objectifs du module.....	65
5.2	Quelques définitions du plaidoyer.....	65
5.3	Pourquoi le Plaidoyer? .....	66
5.4	Que peut faire le plaidoyer ? .....	66
5.5	Les éléments fondamentaux du plaidoyer.....	67
5.6	Mécanismes opérationnels du plaidoyer .....	67
5.7	Les niveaux d'intervention et cibles du plaidoyer.....	68
5.8	Ce que le plaidoyer n'est pas.....	68
5.9	Les domaines possibles de plaidoyer.....	69
5.10	Les étapes d'une campagne de plaidoyer.....	69
5.11	L'évaluation du plaidoyer .....	69
6.	<b>GLOSSAIRE DES TERMES UTILES .....</b>	<b>71</b>

## AVANT PROPOS

Conseils et Appui pour l'Education à la Base (CAEB) reconnaît l'importance capitale du plaidoyer et du renforcement des capacités des Organisations de la société civile pour les droits et santé sexuelle et de la reproduction (DSSR).

L'Agenda pour le développement durable de 2030 souligne l'importance de réaliser des progrès significatifs en matière de DSSR. Il y a particulièrement les ODD 5 et 16, à savoir parvenir au respect de l'équité et à l'égalité des sexes et contribuer à l'autonomisation des femmes et les filles.

Dans la Charte des Nations Unies signée à San Francisco de 1945, les pays signataires se sont résolus dans le préambule de la Charte « à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites ».

Dans la Convention internationale relative aux Droits de l'enfant (CIDE) de 1990 « les Etats parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence ».

Dans, la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples en 1981 et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique, dit « Protocole de Maputo » en 2005, chaque Etat doit « préparer et mettre en œuvre des plans d'action nationaux pour réduire l'incidence des grossesses non désirées et des avortements à risque ».

Il n'est possible d'atteindre ces objectifs que s'il existe un contexte juridique et politique d'habilitation, et un financement adéquat qui permettent aux femmes et aux enfants d'être protégés du mariage précoce et d'accéder aux services de santé sexuelle et de la reproduction.

Cette formation, commanditée par CAEB dans le cadre de la mise en œuvre de son paquet d'activités, couvre 4 pays d'Afrique subsaharienne (Burkina Faso, Guinée, Mali et Niger). Elle vise à introduire des représentants de nos partenaires aux processus budgétaires (étapes, timing, décideurs clefs...), tout en les équipant avec des compétences pour l'analyse et le plaidoyer dans le processus budgétaire pendant trois (3) jours. La formation vise à garantir la qualité de la planification et de la gestion des initiatives de plaidoyer visant l'augmentation des budgets alloués au secteur DSSR, de même qu'une gestion optimale de ces ressources aux niveaux national et infranational dans les collectivités territoriales (régional, cercle, municipal).

En effet, en termes d'investissements publics dans les DSSR en Afrique de l'Ouest et en Afrique Australe, une étude menée par Ebenezer International dans 6 pays (Mali, Guinée, Burkina Faso, Niger, Malawi et Zimbabwe) a révélé le très faible niveau d'investissement dans le domaine de la santé et l'inexistence d'une allocation budgétaire au domaine spécifique des DSSR dans le budget alloué à la santé<sup>1</sup>.

*Le Burkina Faso est le pays qui fournit le plus d'effort pour le soutien à la santé dans son budget avec près de 12 %. Il est suivi par le Malawi (9%), la Guinée (8%) et le Zimbabwe (près de 7%). Le Mali (5,87 %) et le Niger (5,75 %) font moins d'investissement budgétaire pour le secteur de la santé.*

*Des six pays, le Burkina Faso est le pays dont l'allocation budgétaire est la plus proche de l'objectif d'Abuja avec 80% de réalisation et 60,55 milliards FCFA de gap pour atteindre cet objectif. Il est suivi par le Malawi et la Guinée avec respectivement 60% de réalisation, 63,86 milliards FCFA de gap et*

---

<sup>1</sup> Rapport sur la performance des Droits à la Santé Sexuelle et Reproductive pour six pays d'Afrique subsaharienne : Mali, Burkina Faso, Niger, Guinée, Malawi et Zimbabwe, Ebenezer International, Avril 2019, Page 8

53,33% de réalisation, 74,49 milliards FCFA de gap.

*Le Zimbabwe, avec 46,66% de réalisation, 266,31 milliards FCFA de gap ; le Mali (39,13%, 212,70 milliards) ; et le Niger (38,33%, 182,22 milliards) n'ont pas atteint les 50% de réalisation pour atteindre l'adjectif d'Abuja.*

*Dans tous les pays, il n'existe pas d'affectation budgétaire directe pour la santé de la reproduction à cause des difficultés de délimitation de celle-ci avec les autres domaines de santé. La proportion du budget national alloué à la SSR est difficile à évaluer.*

*Le secteur DSSR est sous financé. Les ressources mobilisées pour le financement de la SR proviennent principalement des fonds extérieurs. La contribution de l'Etat reste faible dans le financement de la SR. Ce qui explique la large dépendance du financement de la santé de la reproduction de l'extérieur, rendant ainsi la politique de la SR vulnérable.*

Ces études ont révélé que même si des efforts sont consentis dans l'allocation des fonds publics au secteur de la santé et en particulier celui des DSSR aux niveaux national et infranational, ils doivent être amplifiés dans les années à venir pour permettre aux pays bénéficiaires de la présente subvention en Afrique Sub-saharienne (Mali, Guinée, Burkina Faso et Niger) d'atteindre les Objectifs de Développement Durables et leurs cibles en lien avec les DSSR à l'horizon 2030. Le rôle de veille des OSC pour un meilleur suivi des engagements et conventions signés doit être renforcé dans ce processus, notamment pour amener les pays vers la réalisation effective de l'engagement d'Abuja (allocation de 15% du Budget national à la santé), avec un accent particulier mis sur le financement des DSSR dans le budget de l'Etat et celui des collectivités territoriales.

Conseils et Appui pour l'Education à la Base (CAEB) espère que cette formation permettra à la société civile d'être plus efficace dans ses démarches de plaidoyer auprès des acteurs et parties prenantes impliqués dans le processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation du Budget de l'Etat, afin de promouvoir un meilleur financement du secteur de la santé, et plus particulièrement celui des DSSR au Mali, en Guinée, au Burkina Faso et au Niger en Afrique subsaharienne.

## **REMERCIEMENTS**

Nos remerciements vont à l'endroit de tous ceux et celles qui ont contribué à l'élaboration de ce module.

Nous remercions singulièrement le Groupe Suivi Budgétaire (GSB) du Mali créé en mars 2007, sur l'initiative de 10 organisations de la société civile malienne, (AADeC, CAFO, CNSC, DEME-SO, CAD/Mali, FDS, NEF, ATDS, STOP SAHEL et RPL) pour avoir permis à notre équipe d'adapter ses modules aux besoins de nos formations.

Nous remercions également le Ministère de l'Economie et des Finances et la Direction générale du budget pour l'élaboration du Budget-citoyens du Mali en vue de la vulgarisation de la loi de finances 2019 auprès des non-spécialistes des finances et du budget de l'Etat.

## INTRODUCTION

### 0.1 Contexte

Les pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique Australe font face à des nombreux défis : difficultés d'application des textes, difficultés d'interprétation, persistance des violations des droits, persistance d'obstacles médicaux, inefficacité des droits, limites des fonds alloués au secteur de la santé, absence de normes harmonisées en matière de Droits à la Santé Sexuelle et Reproductive (DSSR) conformément aux engagements mondiaux, continentaux et régionaux.

AmplifyChange a une Subvention Stratégique qui a pour objectif de :

- Plaider et aider à améliorer la politique et la stratégie DSSR sur les thèmes prioritaires d'AmplifyChange aux niveaux régional et national dans 4 pays subsahariens en Afrique de l'Ouest (Mali, Guinée, Niger, Burkina Faso) ;
- Faciliter le renforcement des capacités, l'engagement et la mise en réseau des organisations de la société civile pour une meilleure mise en œuvre, et le suivi et évaluation de l'impact des politiques en DSSR dans 4 pays subsahariens en Afrique de l'Ouest (Mali, Guinée, Niger, Burkina Faso).

De plus, le projet travaillera avec deux principales institutions régionales en Afrique de l'Ouest et en Afrique australe à savoir:

- Organisation Ouest Africaine de la Santé (OOAS) de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à Bobo Dioulasso, Burkina Faso;
- Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA), siège régional de l'Afrique de l'ouest à Dakar, au Sénégal.

Cette subvention d'AmplifyChange est l'initiative d'un Consortium de 4 organisations (CAEB, Coalition des Organisations de la Société Civile pour le repositionnement de la planification familiale en Afrique de l'Ouest francophone, Ebenezer International et Humanité & Inclusion) pour une durée de 2 ans, allant du 1er Novembre 2018 au 31 Octobre 2020, avec **CAEB** comme lead.

Elle donne l'opportunité aux organisations membres dudit consortium de faire du plaidoyer et mettre en œuvre des activités de renforcement des capacités des coalitions visant à élaborer des politiques et des stratégies DSSR dans quatre pays d'Afrique subsaharienne en Afrique de l'Ouest (Mali, Niger, et Guinée Burkina Faso), avec des visites d'expérience et des études menées dans trois pays de l'Afrique Australe (Malawi, Zimbabwe et Ouganda).

Des visites d'échanges et des études comparatives seront menées au Malawi et au Zimbabwe.

Le projet est mis en œuvre dans les deux régions ci-dessous de l'Afrique Subsaharienne :

- Afrique de l'Ouest: Guinée, Mali, Niger, Burkina Faso ;
- Afrique Australe : Malawi, Zimbabwe, Ouganda.

### 0.2 Justification

C'est dans ce cadre que des ateliers de formation sur le processus et l'analyse budgétaires, de même que le plaidoyer dans ce processus ont été planifiées par CAEB pour les 4 pays de l'Afrique Subsaharienne (Mali, Burkina Faso, Niger, Guinée).

### 0.3 But

Les ateliers de formation visent à introduire des représentants de nos partenaires aux processus budgétaires

(étapes, timing, décideurs clefs...). Les participants seront également dotés des compétences pour l'analyse et le plaidoyer dans le processus budgétaire de l'Etat et des Collectivités Territoriales. La finalité de ces formations est de garantir la qualité de la planification et de la gestion des initiatives de plaidoyer visant l'augmentation des budgets alloués au secteur DSSR, de même qu'une gestion optimale de ces ressources aux niveaux national et infranational dans les collectivités territoriales (régional, cercle, municipal) au Mali, en Guinée, au Burkina Faso et au Niger.

#### **0.4 Objectifs**

A la fin des ateliers de formation, les participants pourront, dans leurs pays respectifs :

- expliquer le processus budgétaire et ses fondements juridiques ;
- aligner efficacement leurs initiatives de plaidoyer en faveur des DSSR sur le calendrier budgétaire et mieux interagir avec les acteurs impliqués dans le processus budgétaire aux national et infranational (collectivités territoriales);
- comprendre le cadre global de l'élaboration du budget et expliquer les spécificités du budget-programme de l'Etat ;
- maîtriser les spécificités de la conception, de la mise en œuvre et du suivi-évaluation du budget des collectivités territoriales ;
- maîtriser les notions et les outils de base de l'analyse budgétaire et expliquer le rôle que peut jouer la société civile aux différents niveaux et étapes du processus budgétaire ;
- planifier efficacement le plaidoyer dans le processus budgétaire de l'Etat et des collectivités territoriales pour la promotion des DSSR.

#### **0.5 Méthodologie**

Les ateliers sont organisés dans les quatre pays selon une démarche participative et inclusive, conformément au schéma méthodologique suivant, construit autour de cinq phases :

- Première phase : le recrutement d'un consultant chargé de la conception de la version initiale du présent manuel de formation ;
- Deuxième phase : le recrutement des facilitateurs de l'atelier au Mali, en Guinée, au Burkina Faso et au Niger ;
- Troisième phase : l'adaptation du contenu du manuel de formation aux contextes juridiques et législatifs de chaque pays avec l'implication des facilitateurs;
- Quatrième phase : l'administration des ateliers avec des leaders de la société civile, en collaboration avec les coalitions pays de la Coalition Régionale des Organisations de la Société Civile pour le Repositionnement de la Planification Familiale.

#### **0.6 Contenu de la formation**

Le contenu de la formation est structuré autour de 5 modules de formations brièvement présentés ci-dessous :

- **Module 1 : Le processus budgétaire**

Il commence par des définitions avant de donner les fondements juridiques du processus budgétaire. Ensuite il aborde les phases d'élaboration du budget général de l'Etat, le calendrier budgétaire, le cadre de l'élaboration du Budget, la perception des recettes et exécution des dépenses du Budget.

- **Module 2 : L'Elaboration d'un Budget Programme**

Ce module donne la définition du budget-programme et donne a aperçu du canevas du Budget-Programme, puis s'étant sur l'élaboration du diagnostic global de situation du secteur. Il aborde la formulation des objectifs par thématique et la définition des axes d'intervention, avant de présenter la construction du cadre logique et l'évaluation financière.

- **Module 3 : Budget des Collectivités Territoriales**

Ce module traite successivement du processus d'élaboration du Budget des Collectivités Territoriales, le Calendrier budgétaire des collectivités territoriales, les acteurs intervenant dans le processus d'élaboration du budget de la Collectivité, les consultations et les débats publics sur le projet de budget, l'élaboration du projet de budget en grandes masses et l'exécution du budget des collectivités territoriales.

- **Module 4 : Suivi et Analyse Budgétaire**

Ce module aborde les notions techniques sur le suivi citoyen du budget des collectivités territoriales. Il présente ensuite les notions techniques sur l'analyse citoyenne du budget des collectivités territoriales. Quelques effets du contrôle citoyen du budget des collectivités sont présentés avant d'introduire au calcul et aux outils de collectes d'analyse budgétaire.

- **Module 5 : Plaidoyer et Processus Budgétaire**

Les objectifs du module sont présentés puis quelques définitions du plaidoyer. Ensuite les raisons du plaidoyer et qui peut le faire sont abordés. Les éléments fondamentaux et les mécanismes opérationnels du plaidoyer sont traités, de même que les niveaux d'intervention et les cibles du plaidoyer. Le module indique ce que le plaidoyer n'est pas, avant d'aborder les domaines possibles de plaidoyer. Il finit par parcourir les étapes d'une campagne de plaidoyer et son évaluation.

# **Module 1 :**

# **Le Processus Budgétaire**

# 1. LE PROCESSUS BUDGETAIRE

## 1.1 Définitions

Le budget de l'État peut être défini comme l'ensemble des documents, votés par l'Assemblée Nationale, qui prévoient et autorisent les ressources et les charges de l'État pour chaque année. C'est donc un acte de prévision et d'autorisation annuelle de perception des impôts et de dépense des deniers publics. Il est à la fois un document politique, juridique et financier.

**Le budget est un document politique.** Certes, le budget apparaît comme un document des opérations de comptabilité de l'Etat, mais ce n'est pas l'essentiel, il est, avant tout, l'instrument de mise en œuvre d'un programme d'action politique. Il est le reflet financier des priorités gouvernementales au cours d'une année civile. Ces priorités sont définies à travers les différentes politiques et stratégies sectorielles. Elles sont consolidées dans le document du Cadre Stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable (CREDD), qui constitue le cadre de référence pour la conception, la mise en œuvre et le suivi des différentes politiques et stratégies de développement, tant au niveau national que sectoriel. A ce titre, le budget 2019 est l'instrument de mise en œuvre du CREDD.

**Le budget est un document juridique** puisqu'il prend la forme d'un acte administratif en ce qui concerne les collectivités locales et les établissements publics et d'une loi en ce qui concerne l'Etat : la loi de finances.

**Le budget est un document financier** de prévision et d'autorisation des ressources et des charges de l'État pour chaque année.

Les types de budgets sont : (i) le budget général ; (ii) les budgets annexes et (iii) les Comptes spéciaux du Trésor.

## 1.2 Fondements juridiques du processus budgétaire

Les fondements juridiques de la préparation, de l'exécution et du suivi du budget d'Etat 2019 sont :

- la Constitution du Mali du 25 février 1992 ;
- la Loi n°2013-028 du 11 juillet 2013, modifiée, portant lois de finances ;
- la Loi n°2013-031 du 23 juillet 2013 portant approbation du code de transparence dans la gestion des finances publiques ;
- la Loi n°2017-022 du 12 juin 2017 déterminant le cadre général du régime des exonérations fiscales et douanières ;
- la Loi n°2018-072 du 21 décembre 2018 portant loi de finances pour l'exercice 2019 ;
- le Décret n°10-681/PRM du 30 décembre 2010 portant réglementation de la comptabilité- matières ;
- le Décret n°2018-0009/P-RM du 10 janvier 2018 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- le Décret n°2014-0350/P-RM du 22 mai 2014 portant tableau des opérations financières de l'Etat ;
- le Décret n° 2014-0694/P-RM du 12 septembre 2014 portant nomenclature budgétaire de l'Etat ;
- le Décret n° 2014-0774/P-RM du 14 octobre 2014 fixant le Plan Comptable de l'Etat (PCE) ;
- le Décret n° 2015-0604/P-RM du 25 Septembre 2015 portant code des marchés publics et des délégations de services publics.

Le budget est élaboré par le Gouvernement et voté par l'Assemblée Nationale dans le cadre de la loi de finances, car l'Assemblée Nationale est le seul organe habilité à autoriser le gouvernement à prélever les ressources sur les contribuables et à les affecter à des dépenses publiques. Ce rôle dévolu à l'Assemblée Nationale vient d'un principe démocratique qui établit que «les élus du peuple déterminent eux-mêmes la nature et le montant des impôts et autorisent d'effectuer des dépenses».

### **1.3 Les phases d'élaboration du budget général de l'Etat**

Le processus d'élaboration du Budget de l'Etat se déroule suivant deux (02) phases : administrative et parlementaire.

#### **Phase administrative : Période de Février à mi-octobre**

- ***Elaboration et adoption de la note d'orientations économiques du Budget Général de l'Etat (Février-Juin)***

Au début du processus, une note d'orientations économiques du Budget de l'Etat (NOEB) qui se fonde sur le cadre macroéconomique est rédigée, prenant en compte les documents de politiques et de stratégies nationales (Vision Bénin 2025, OSD, SCRP, Agenda vers une Economie Emergente, SCRP, Plan de relance de la croissance économique élaboré en 2011).

La note d'orientations est axée sur l'analyse des évolutions récentes observées au plan national, régional et international. Elle intègre les critères de convergences retenus par les pays de l'UEMOA, l'évolution des principales devises et le Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) qui permet de se faire une idée approximative des ressources auxquelles on pourrait s'attendre à l'horizon des trois années à venir afin de cibler les projections de dépenses dans les proportions réalisables.

Adoption de la NOEB par le Conseil des Ministres.

- ***Réunions techniques (Mars-Avril)***

Il s'agit d'une nouvelle phase de discussion qui intègre désormais le processus budgétaire en amont de la notification de la lettre de cadrage.

Ces réunions se sont déroulées pour la première fois cette année, et ont pris la forme d'un cadre d'échanges techniques en amont de la notification de la lettre de cadrage marquant ainsi, une rupture avec la procédure traditionnelle qui consistait à notifier les enveloppes de crédits aux sectoriels sans un dialogue franc et ouvert ou une consultation préalable.

L'objectif poursuivi est de renforcer la mise en cohérence des allocations de ressources avec les objectifs sectoriels à travers le développement d'une fonction d'analyse stratégique (diagnostic de situation) et de chiffrage des coûts des actions proposées. Elles constituent désormais le premier niveau d'examen des propositions de réformes des sectoriels qui doivent être en cohérence avec les points d'application des orientations retenues dans le projet de NOEB.

- ***Notification de la lettre de cadrage***

La notification de la lettre de cadrage marque officiellement le lancement de la formulation du budget de l'Etat.

Elle rappelle aux ministères dépensiers, les grandes lignes des orientations économiques du Gouvernement et précise les dispositions à observer dans l'élaboration du budget et les proportions dans lesquelles doivent évoluer les différentes natures de dépenses pour l'année budgétaire à venir.

- ***Elaboration de la première esquisse des budgets sectoriels***

Le BGE étant un budget unifié, c'est-à-dire les dépenses ordinaires et les dépenses en capital étant regroupées dans une seule Loi de finances, les services compétents du MEF et du MDAEP travaillent de concert et appuient les sectoriels dans l'élaboration de la 1ère esquisse de leur budget en se fondant sur les données provisoires conformes aux enveloppes indicatives qui leur sont communiquées.

- ***Arbitrages budgétaires***

- ✓ *Pré-arbitrage*

Après la 1ère esquisse du Budget, un arbitrage conduit par le DGB, assisté de la DGIFD, recense les problèmes posés par les sectoriels et qui sont restés sans solution.

- ✓ *Conférence budgétaire*

Après le pré-arbitrage, intervient la conférence budgétaire conduite par le MEF pour chercher des solutions aux problèmes qui n'ont pas pu être tranchés au niveau de la DGB.

- ✓ *Conseil des Ministres et transmis du projet de Loi à l'Assemblée Nationale*

L'avant-projet du budget finalisé après la conférence budgétaire est soumis à l'examen du Conseil des Ministres pour approbation.

### **Phase parlementaire : mi-octobre à décembre**

Après le dépôt du projet du budget à l'Assemblée Nationale, la phase parlementaire se poursuit du mois d'octobre au mois de décembre et aboutit au vote de la Loi de Finances, à l'issue de long et riches débats en commission et en plénière.

Au total, la présente démarche qui vient d'être décrite se veut être globale et s'applique aussi bien pour l'élaboration du budget classique que celle des budget-programmes.

#### **1.4 Le calendrier budgétaire**

Le processus de préparation de la Loi de Finances ou du Budget d'État (ensemble des documents, votés par le Parlement qui prévoient et autorisent les ressources et les charges de l'État pour chaque année), s'inscrit dans un calendrier budgétaire qui comprend plusieurs activités et s'étale sur toute l'année (Cf. tableau 1):

**Tableau 1 : Calendrier budgétaire**

Phases	Activités	Intervenants		Calendrier
		Responsables	Rôles du responsable	
Détermination d'une stratégie budgétaire	Élaboration du cadrage macroéconomique et budgétaire à moyen terme	Le Comité de Prévision et de Modélisation (CPM)	Elabore le cadrage macroéconomique sur trois ans	Janvier-mars de l'année N-1
		La Direction Générale du Budget (DGB)	Sur la base du cadrage macroéconomique, élabore le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP) sur trois ans	Avril
	Définition des allocations intersectorielles triennales	La DGB	Elabore les projets d'enveloppes ministériels sur la base du DPBEP	Avril
		Le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)	Soumet la stratégie budgétaire (DPBEP et enveloppes budgétaires) à l'approbation du Conseil des ministres	Avril-mai
		Le Conseil des ministres	Examine et approuve la stratégie budgétaire	Avant le 15 Mai
	Communication des enveloppes budgétaires aux départements sectoriels	La DGB et la Direction Nationale de la Planification du Développement (DNPD)	Préparent les éléments de la lettre circulaire de préparation du budget	Avant le 15 Mai
		Le MEF	A travers une circulaire budgétaire notifie aux départements ministériels les enveloppes	Au plus le 15 mai
	Organisation du Débat d'Orientation Budgétaire (DOB)	Le MEF	Présente le DPBEP devant les députés réunis en plénière	Avant le 30 juin
		Les Députés	Ouvrent les débats sur les orientations des finances publiques, les priorités et les évolutions de la situation financière à moyen terme contenues dans le DPBEP.  Font des recommandations au gouvernement sur les priorités et les évolutions de la situation financière à moyen terme	Avant le 30 juin
	La phase des conférences budgétaires	Les arbitrages techniques	Les responsables de programme (RPROG)	Appuyés par les Directions des Finances et du Matériel (DFM) ou des Directions Administratives et Financières (DAF) ou des Services Administratifs et Financiers (SAF) présentent la stratégie, les objectifs et les indicateurs de performance de leur programme
La DGB et la DNPD			Conduisent les arbitrages techniques concernant respectivement les dépenses courantes et les dépenses d'investissement	
Les présidents d'Institutions et les ministres sectoriels			Présentent les objectifs globaux de leur structure en lien avec les moyens dans le cadre des arbitrages ministériels	Août
Le MEF			Conduit les arbitrages techniques avec les Présidents d'Institutions et les ministres sectoriels dans le cadre des arbitrages ministériels	

Phases	Activités	Intervenants		Calendrier
		Responsables	Rôles du responsable	
	L'arbitrage politique	le Premier ministre	Approuve, en Conseil de Cabinet, les propositions budgétaires et arbitre les divergences persistantes entre le MEF et les ministres sectoriels	Septembre
		Le Président de la République	Approuve, en Conseil des Ministres, le projet de budget	
Adoption du budget par le Parlement	Adoption du budget par le parlement	Les Députés	Les commissions spécialisées de l'Assemblée Nationale procèdent à l'écoute des responsables de programme, des DFM, DAF, SAF, des ministres et des services techniques du MEF	Octobre au 15 décembre
			Votent la loi de finances	

Au 1<sup>er</sup> trimestre de l'année, la DGAE a procédé à l'identification des contraintes macroéconomiques qui ont servi de référence à la préparation de la situation prévisionnelle des opérations financières de l'Etat.

Sur la base des travaux de la DGAE, validés par le comité PIB-TOFE et le CODIR-MEF, le gouvernement a fixé le cadre macroéconomique dont découle les stratégies en ce qui concerne les finances publiques, en cohérence avec les orientations économiques quinquennales 2012-2016. Pour le budget 2014, en dehors des trois points d'application de 2013, le Gouvernement a mis un accent particulier sur la promotion de l'emploi des jeunes. Toutefois, le « **genre** » et la « **gouvernance** » sont retenus comme des aspects transversaux desdits points.

1

JANV.

FEVRI.

MARS

2

AVRIL

MAI

JUIN

3

En mai-juin, à l'occasion des réunions techniques, la DGB a, en relation avec la DGIFD, étudié avec les responsables financiers et de programmes des ministères sectoriels et des institutions de l'Etat, les projets de réformes envisageables au sein de leur administration. Pour rendre plus transparent le processus, ces réunions se sont déroulées dans une approche participative et ont permis aux cadres techniques d'effectuer des travaux de chiffrage de coûts et de programmation des dépenses tendancielle à moyen terme.

**Vue verticale du Calendrier budgétaire**

En juillet-août, les propositions budgétaires de chaque ministère/institution de l'Etat ont été élaborées en vue de la préparation des séances de pré-arbitrage.

Après la conférence budgétaire, l'avant-projet de loi de finances y compris ses annexes ont été finalisés après une série de rencontres avec les PTFs et le secteur privé. En ce qui concerne les rencontres avec les PTFs, ils ont permis à ces derniers d'apprécier les choix budgétaires d'une part, et de s'accorder avec le gouvernement sur les apports en ressources extérieures d'autre part. S'agissant des rencontres avec les représentants des opérateurs économiques, elles leur ont permis d'apprécier la prise en compte par le gouvernement de leur plateforme revendicative.

Les documents sont enfin transmis au Gouvernement pour examen en conseil des ministres et au Conseil Economique et Social pour avis consultatif.

JUILL.

AOÛT

SEPT.

OCTB.

NOV.

DEC.

5

4

6

7

8

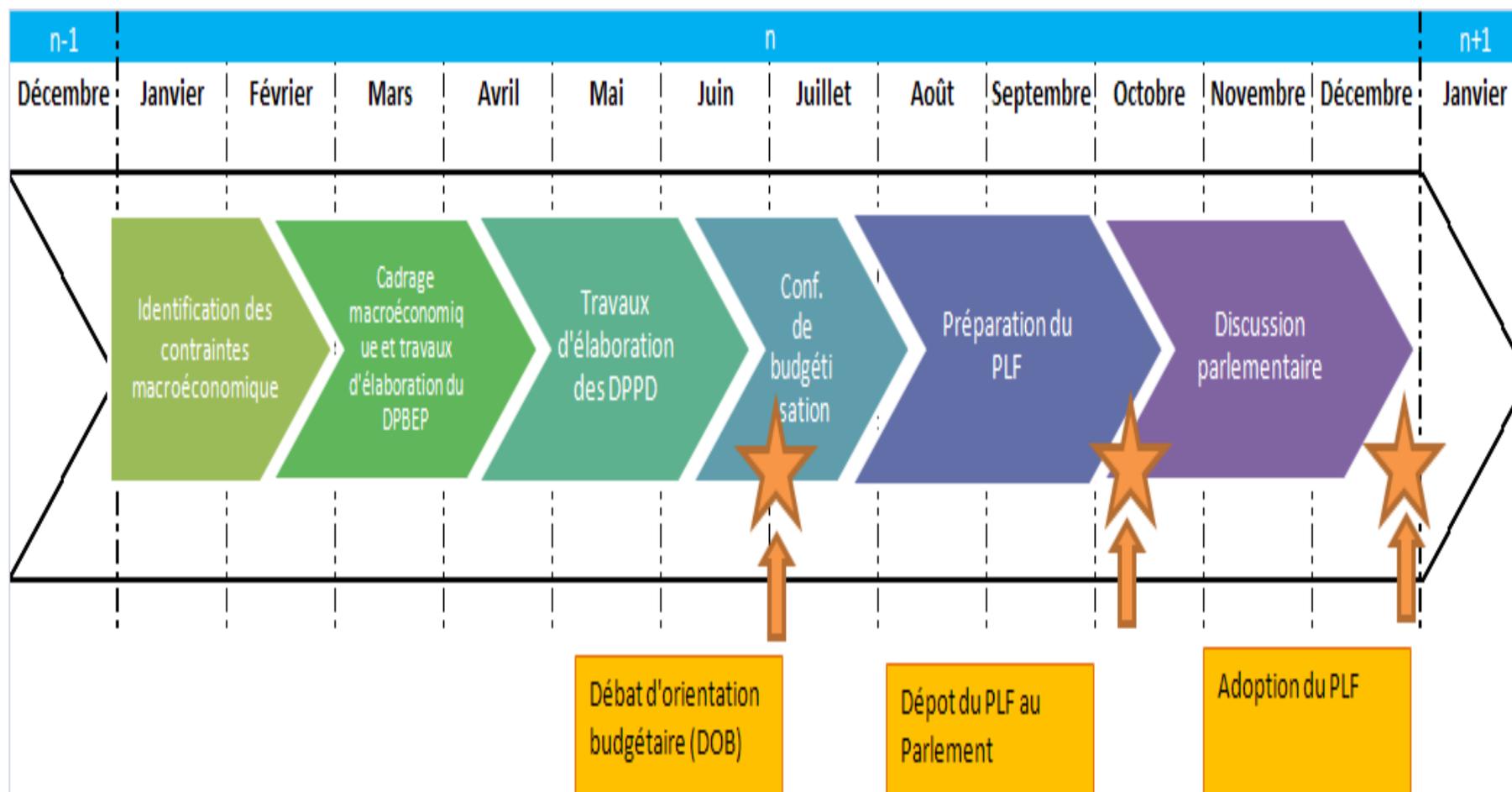
Au mois de juillet, chaque ministre et président d'institution a reçu du ministre de l'économie et des finances, une lettre de cadrage à laquelle est annexé le CDMT. Cette lettre précise la démarche à observer dans la formulation des propositions budgétaires.

Au mois d'août, la DGB, les DRFM et les DPP se sont rencontrés à nouveau dans le cadre des séances de pré-arbitrages afin de discuter du montant des besoins additionnels pour 2014 et des propositions de modification des CDMT pour tenir compte des réelles ambitions des sectoriels. Sont associées également à ces séances, la DGIFD, la CONAFIL, la DGAE (MDGLAAT) et l'ANCB

Cette étape a débouché sur la conférence budgétaire au mois de septembre. A cette occasion, les questions qui n'ont pas pu être tranchées par les techniciens ont été portées à l'appréciation du MEF par les ministres sectoriels eux-mêmes ou leur représentant

**Vue verticale du Calendrier budgétaire**

## Calendrier Budgétaire – Vue horizontale<sup>2</sup>



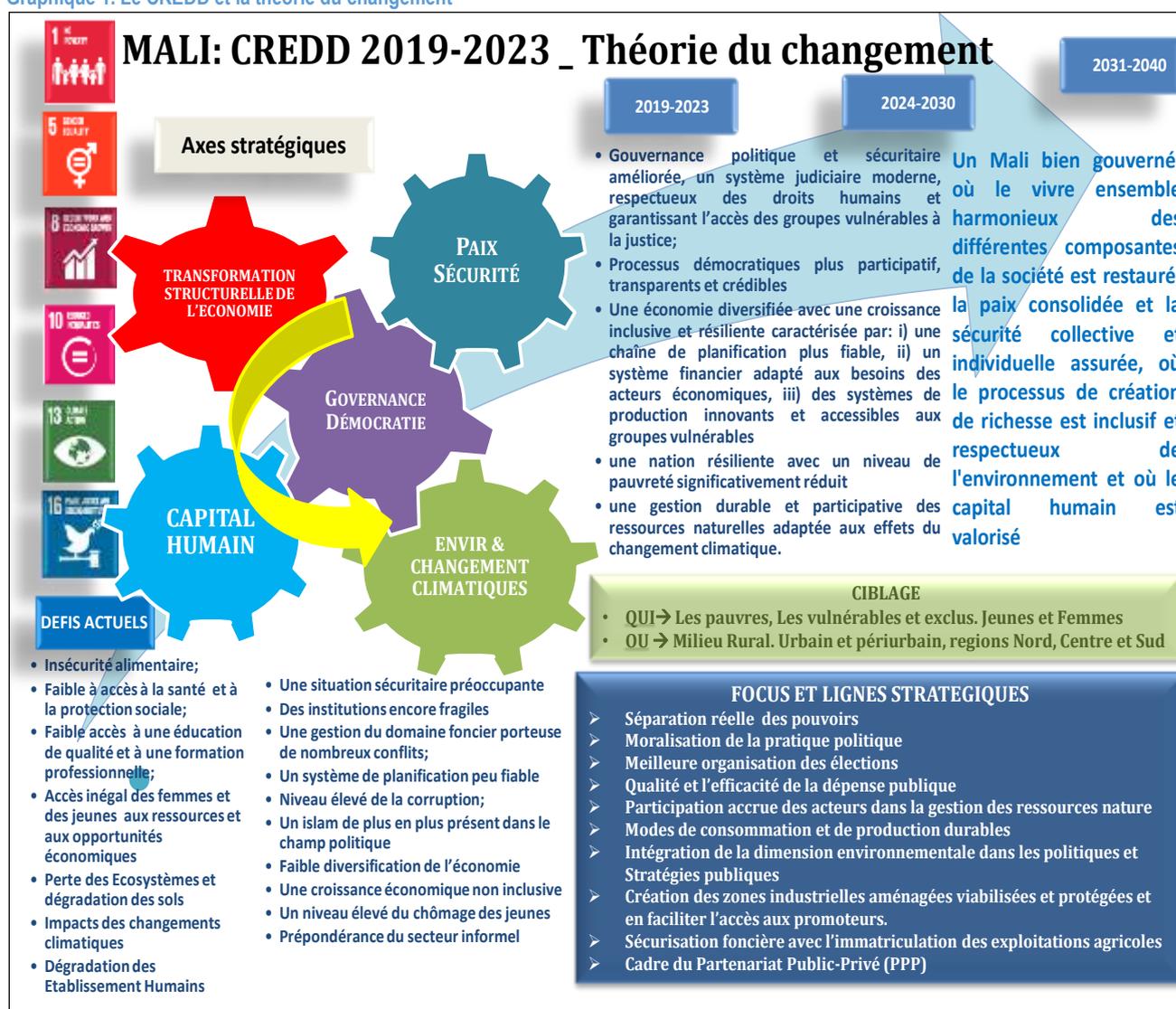
<sup>2</sup> Les nouveaux outils budgétaires de la Directive 06/2009/CM/UEMOA : continuité ou rupture ?, Bruno Imbert, Bureau sous-région du PNUD (ASRO WACA), Slide 23, Novembre 2009

## 1.5 Cadre de l'élaboration du Budget

L'élaboration du budget se fait sous des contraintes :

- les prévisions de croissance économique (Produit Intérieur Brut) : la croissance du PIB détermine le niveau des recettes attendues ;
- la prise en compte des critères de convergence de l'UEMOA et de la CEDEAO : les indicateurs budgétaires doivent être conformes à ces critères ou au moins ils doivent tendre vers leur respect ;
- la prise en compte des engagements avec les Partenaires Techniques et Financiers : le budget doit être cohérent avec les engagements pris dans le cadre du Programme avec le FMI ;
- la prise en compte de la stratégie de développement à moyen terme du Pays. Le Graphique 1 présente pour CREDD du Mali : les défis actuels, les axes stratégiques, les ODD, le ciblage, le focus et les lignes stratégiques du développement du Mali pour la période 2019-2023.

Graphique 1. Le CREDD et la théorie du changement



## **1.6 Perception des recettes et exécution des dépenses du Budget**

Du côté des recettes, le vote et la promulgation de la loi donnent l'autorisation de percevoir les recettes prévues dans le budget de l'Etat.

Du côté des dépenses, après le vote par l'Assemblée Nationale et la promulgation de la loi de finances par le Président de la République, l'exécution budgétaire commence et les crédits sont mis à la disposition des services dépeniers par deux moyens :

- le décret de répartition des crédits du Premier ministre ;
- l'arrêté d'ouverture ou de notification des crédits budgétaires du Ministre de l'Economie et des Finances.

# **Module 2 :**

# **Elaboration d'un Budget Programme**

## **2. ÉLABORATION D'UN BUDGET-PROGRAMME**

### **2.1 Définition de budget-programme**

Selon la LOLF, le Budget-programme se définit comme :

- Nomenclature de présentation du budget de l'Etat qui permet de mettre en relation l'utilisation de crédits budgétaires et les politiques publiques mises en œuvre.
- Le BP intègre les notions d'efficacité et d'efficience à travers l'évaluation permanente des politiques publiques mises en œuvre; les activités et les coûts du programme sont associés à des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer les résultats. Par sa présentation pluriannuelle, le BP permet, également, d'évaluer l'évolution à moyen terme des politiques publiques.

## 2.2 Rappel de l'évolution des logiques de budgétisation

ANCIEN SYSTÈME DE BUDGETISATION		NOUVEAU SYSTÈME DE BUDGETISATION	
BUDGET DE MOYENS	C'est l'organisme ou structure administrative qui est la base de présentation des données budgétaires. Le budget s'élabore au pour chaque unité administrative, chaque niveau hiérarchique procédant à la consolidation des données des unités administratives sous sa responsabilité et ainsi de suite jusqu'au niveau du ministère.	BUDGET – PROGRAMMES	Le BPP est un approfondissement du Planning-Programming - Budgeting System (PPBS) anglo-saxon ou Rationalisation des choix budgétaires comme on l'appelle dans le monde francophone. En somme, aux questions <i>Qui dépense ?</i> et <i>Combien cela coûte-t-il ?</i> , on ajoute une troisième, d'importance : <i>Que veut-on produire ?</i> L'accent est mis sur les extrants, les biens et services produits.
BUDGET DE PRODUCTIVITÉ	Le budget de productivité ou budget fonctionnel (initié aux USA en 1950), élargit la perspective en s'éloignant de la seule préoccupation de la disponibilité de fonds suffisants pour s'interroger sur leur destination. A quoi servent les fonds ? Sont-ils bien employés ? On s'intéresse aux extrants	BUDGET À BASE ZÉRO	Le budget à base Zéro introduit la rupture de l'enchaînement historique des budgets successifs. Il oblige à défendre chacun des postes du budget avant que les fonds ne soient alloués. Il faut disséquer chaque activité et chaque programme pour les classer par ordre d'importance. Les activités existantes sont examinées en rapport avec les nouvelles activités. L'accent est mis sur le choix de moyens et des niveaux alternatifs de service.

### **2.3 Canevas du Budget-Programme**

- L'élaboration des budget-programmes s'inscrit dans le calendrier budgétaire et se présente conformément au canevas arrêté par la Direction Générale du Budget.
- Ledit canevas comprend se décline suivant les grands volets ci-après :

### **2.4 Elaboration du diagnostic global de situation du secteur**

- C'est la première et la plus importante étape pour l'élaboration d'un budget-programme. Elle fait l'état des lieux des différents domaines de compétence du secteur à partir des données statistiques disponibles et des indicateurs. Le diagnostic met donc à nu, les difficultés sectorielles et permet ainsi de définir des stratégies qui tiennent compte de ces difficultés dans la planification des actions de développement.

### **2.5 Formulation des objectifs par thématique et définition des axes d'intervention**

- Une fois la problématique bien présentée à travers le diagnostic, les difficultés relevées sont regroupées par thématiques choisies par rapport aux axes contenues dans les documents de vision et d'orientation nationale. Il s'en suit la formulation des stratégies et des objectifs de même que la définition des axes d'intervention et des actions du budget-programme.

Discussion des objectifs par rapport aux missions du ministère

- Il s'agit, au vu des missions assignées au ministère concerné, de justifier sa compétence, à poursuivre les objectifs retenus.

Cohérence avec les stratégies nationales

- Il s'agit de veiller à ce que les objectifs sectoriels définis soient en cohérence avec les objectifs nationaux contenus dans les documents de politiques et de stratégies nationales.

## 2.6 Construction du cadre logique

Le cadre logique est élaboré par programme (devenu avec la nouvelle LOLF, l'unité de vote du budget) et comporte les éléments essentiels ci-après :

- Objectif global
- Objectifs spécifiques
- Résultats attendus
- Actions/activités

A chacun de ses éléments, il est rattaché :

- Indicateur de performance
- Sources et moyens de vérification
- Hypothèses ou conditions critiques

## 2.7 Evaluation financière

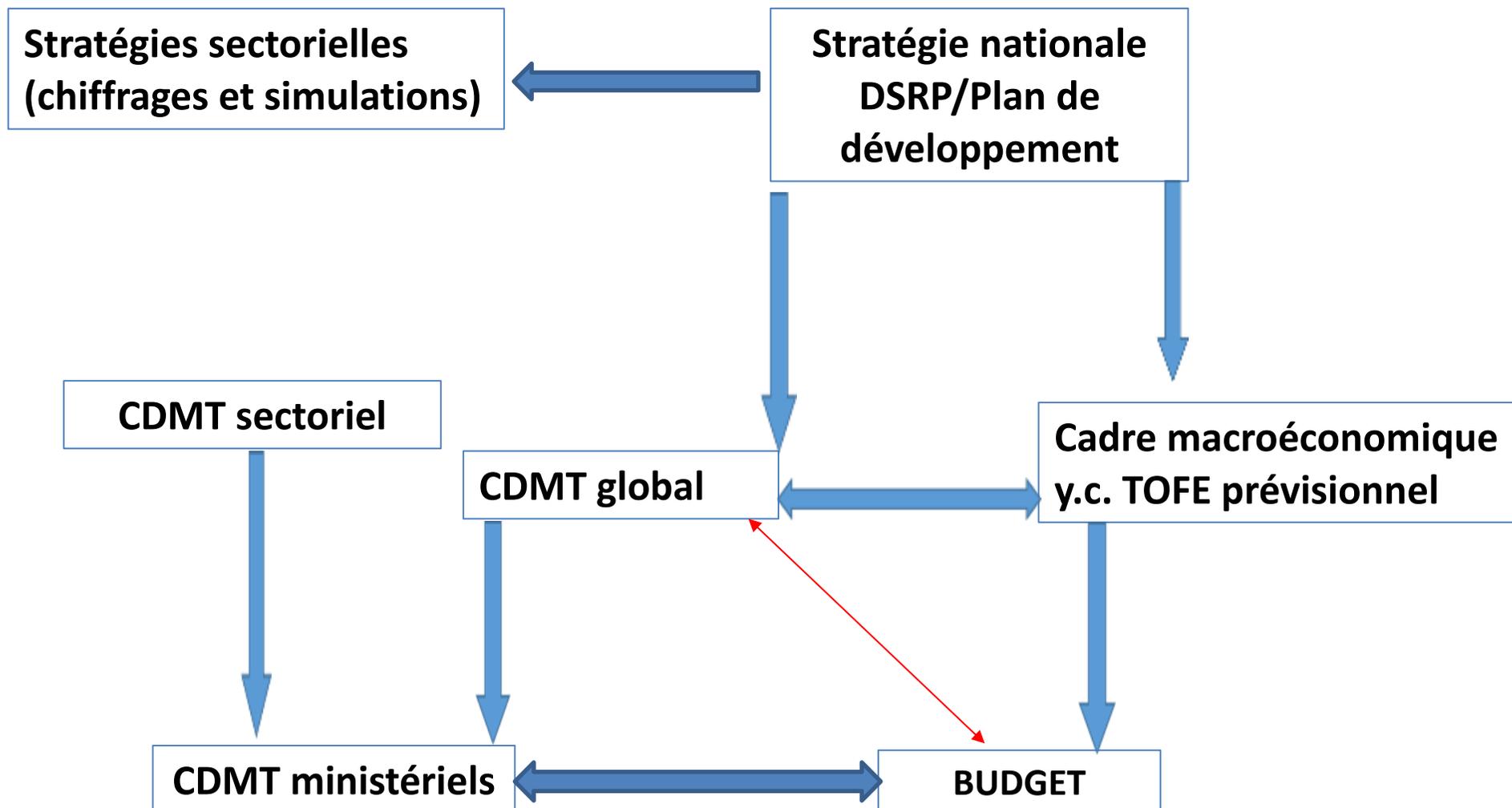
L'exercice de budgétisation des différents programmes se fait par nature de dépenses et tient compte du Cadre de Dépenses à Moyen Terme. Cette phase est également très importante dans la mesure où elle permet d'apprécier la sincérité du budget à partir des écarts observés entre les prévisions et les réalisations. Au-delà des difficultés de précisions dans l'estimation des coûts des activités, qui sont liées soit, à l'absence de base de données statistiques ou à la non exploitation de données statistiques lorsqu'elles existent soit, au non recours au référentiel des prix actualisé chaque année par le contrôle financier, le défaut de prise en compte des délais de passation des marchés publics dans la programmation des dépenses est également source de mauvaise budgétisation.

Il est important aussi de souligner que pour le suivi des actions /activités programmées, le tableau des « Evaluations financières », et le « Plan de Travail Annuel » doivent être en harmonie afin que les objectifs poursuivis soient véritablement atteints.

Autres tableaux importants

- *Tableaux des indicateurs*
- *Tableau du mode de calcul des indicateurs*
- *Tableau de financement*
- *Tableau de passage du budget-programme au budget classique.*

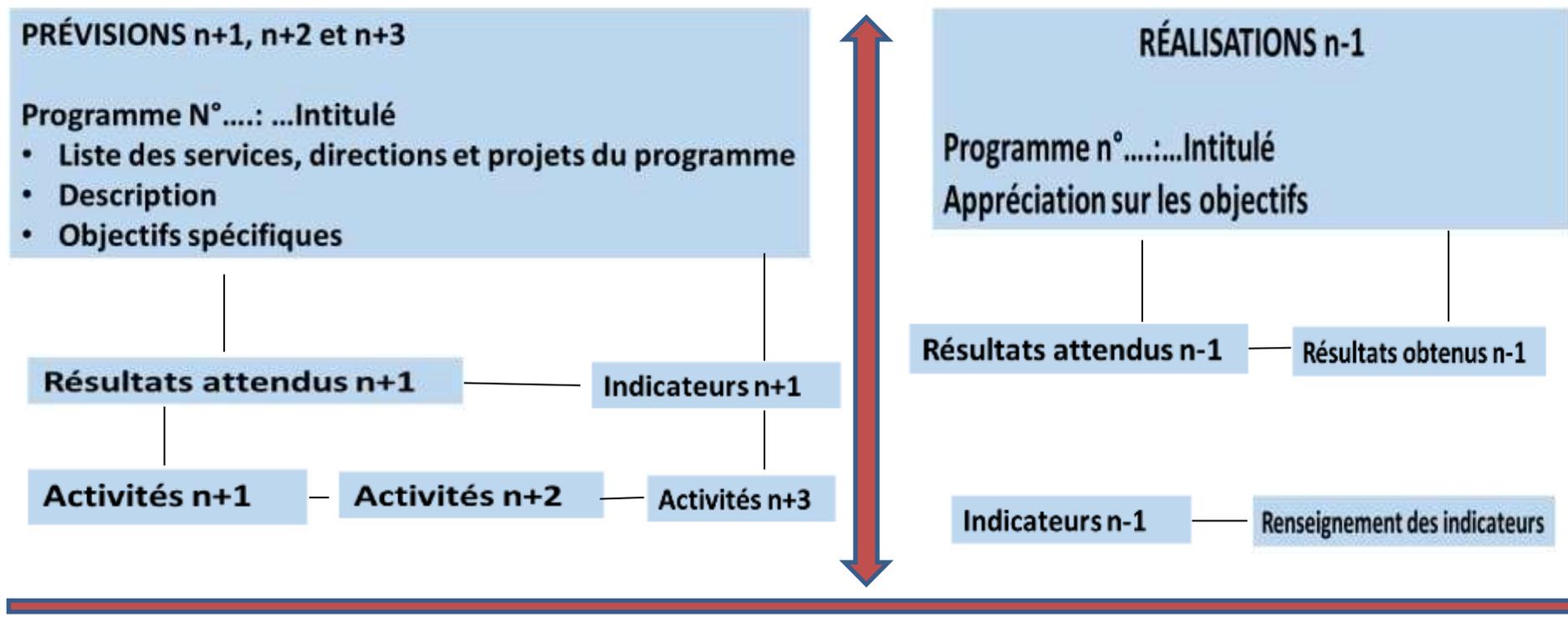
2.8 Circuit d'élaboration du budget programme



### Pour chaque CT

- 1. Mission
- 2. Objectifs globaux
- 3. Présentation de la structure des programmes

### Pour Chaque Programme



## 2.10 Evolution dans les rôles et responsabilités de l'AN : Vers l'évaluation de performance

<ul style="list-style-type: none"> <li>- RESPONSABILITÉS CLASSIQUES DE L'AN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Allouer au Gouvernement et aux administrations les ressources nécessaires à leur fonctionnement et aux programmes de développement.</li> <li>- Faire l'arbitrage définitif sur les budgets des institutions, des ministères et des autres administrations.</li> <li>- Examiner et voter chaque année des Lois de règlement sous l'assistance de la Cour des comptes. L'élaboration du projet de loi de règlement est effectuée par la direction du Trésor.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- NOUVELLES RESPONSABILITÉS DE L'AN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Parlement ne se prononce plus uniquement sur les crédits mais aussi sur les stratégies ministérielles et les objectifs des politiques publiques. Le Gouvernement est désormais tenu d'expliquer et de justifier l'utilisation de l'intégralité des crédits.</li> <li>- Communication au Parlement et à la Cour des comptes des modifications sur la loi de finances, concernant : les transferts et les virements de crédits, les décrets de répartition des crédits globaux destinés aux dépenses accidentelles et imprévisibles, les décrets d'avances, le décret annuel de report, les arrêtés d'annulation de crédits.</li> <li>- Dépôt au parlement du projet de loi de finances de l'année n+1 et débat, au cours duquel, le DPBEP accompagné des projets de DPPD, est présenté aux parlementaires.</li> <li>- La budgétisation à base zéro permet au parlement d'exercer ses compétences de contrôle sur l'ensemble des crédits de paiement (CP) et des autorisations d'engagement (AE).</li> <li>- Le Parlement est destinataire d'un rapport trimestriel sur l'exécution budgétaire.</li> <li>- Le projet de loi de règlement de l'année n-1, accompagné des RAP, doit être présenté au Parlement au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.</li> </ul>

# **Module 3 :**

# **Budget des Collectivités Territoriales**

### 3. BUDGET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

#### 3.1 Processus d'élaboration du Budget des Collectivités Territoriales

##### 3.1.1 Définition du budget de la Collectivité Territoriale

Le Budget de la Collectivité Territoriale est un « **Acte** » qui prévoit et autorise toutes les recettes et toutes les dépenses annuelles de la Collectivité Territoriale (région, cercle, commune). Il constitue donc un acte fondamental de la gestion de la Collectivité car il est le document qui autorise les dépenses de la Collectivité (réalisation des projets, salaires des enseignants, les services à rendre à la population, etc.). L'exercice budgétaire commence le 1er janvier et finit le 31 décembre de la même année.



Le budget de la Collectivité est aussi appelé « Budget primitif ». Il est appelé budget « **primitif** » parce que c'est le **premier Acte obligatoire du cycle budgétaire** de la Collectivité.

Pourquoi dit-on que le budget est à la fois **un acte de prévision** et d'**autorisation** pour un exercice donné?

- Le Budget de la Collectivité est **un acte de prévision** parce qu'il prévoit toutes les recettes et toutes les dépenses de la collectivité pour une année.
- Le Budget de la Collectivité est **un acte d'autorisation** parce qu'il constitue l'acte juridique par lequel le Conseil de la Collectivité autorise le président de l'organe d'exécution (le Maire, le Président du Conseil de cercle ou de la région) à exécuter le budget (utiliser les crédits ouverts tant en recettes qu'en dépenses). Cette autorisation s'impose strictement en matière de dépenses: le président de l'organe d'exécution ne peut mandater des dépenses d'un montant supérieur à celui du crédit inscrit au budget.

##### 3.1.2 Principes, forme et contenu du budget de la Collectivité

###### Principes budgétaires

En générale, l'élaboration du budget de la Collectivité obéit à des règles ou principes de base :

###### a. Les principes relatifs à la présentation du budget

- ✓ **L'unicité** : exige que le budget de la collectivité soit tracé dans un document unique. Il s'agit ainsi d'assurer aux élus et aux citoyens une bonne lisibilité du budget, et donc, un contrôle effectif sur les finances de la collectivité.

Cette règle connaît aussi des dérogations : la possibilité de présenter des budgets annexes et de voter, en cours d'année, des **modifications du budget** à travers le budget additionnel ou les décisions modificatives.

- ✓ **L'universalité:** selon laquelle l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses. Ce principe se décompose en deux règles:
  - La **règle de non-compensation** qui interdit la compensation des dépenses et des recettes, c'est-à-dire soustraire certaines dépenses de certaines recettes, ou bien de soustraire des recettes de certaines dépenses pour ne présenter que le solde. Le non-respect de cette règle nuit à la lisibilité et à la sincérité du budget.
  - La **règle de non-affectation** qui interdit l'affectation d'une recette à une dépense déterminée. Elle permet à l'autorité budgétaire de conserver son pouvoir de décision et de gérer les fonds publics en respectant les notions de solidarité et d'unité nationales. Cependant, les budgets annexes, les comptes d'affectation spéciale font dérogation à cette règle.
- ✓ **Spécialité:** Elle signifie que les crédits sont ouverts par chapitre, article et paragraphe budgétaires subdivisés en unités relativement précises. Seul, le conseil peut, sous certaines conditions, effectuer des virements de crédits d'un poste budgétaire à un autre.

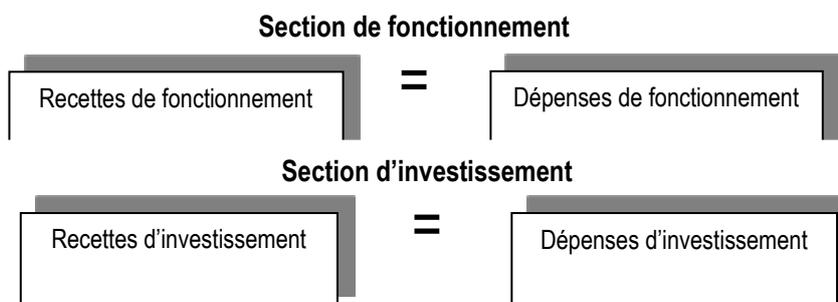
#### b. Les principes relatifs à la périodicité et au contenu du budget

- ✓ **L'annualité :** ce principe signifie que le budget de la collectivité est annuel. Il doit être voté chaque année.

Cependant, ce principe connaît des aménagements destinés à concilier la continuité budgétaire et la souplesse de fonctionnement des services publics, d'où la possibilité de :

- Appliquer ce qu'on appelle « le douzième provisoire » qui consiste pour une collectivité dont le budget n'est pas approuvé avant le début de l'année, à continuer de fonctionner sur la base d'un douzième du budget primitif de l'année précédente jusqu'à la fin du premier trimestre. Passé ce délai, l'autorité de tutelle règle le budget et peut prononcer une sanction disciplinaire ;
  - Procéder à des engagements des dépenses d'investissement sur plusieurs années ;
  - Reporter de manière encadrée des **crédits non consommés** vers l'exercice suivant conformément au principe de continuité des exercices budgétaires.
- ✓ **L'équilibre réel :** Ce principe exige le respect des quatre conditions suivantes :
    - Evaluation de façon sincère des dépenses et des recettes ;
    - Inscription au budget de l'ensemble des dépenses obligatoires (article 220 du CCT) ;
    - Les sections de fonctionnement et d'investissement doivent être votées en équilibre ;
    - Le remboursement d'un emprunt auprès d'un établissement financier doit être exclusivement couvert par des ressources propres d'investissement.

#### Schéma 1: Equilibre du budget par section



- ✓ **Sincérité:** Le principe de sincérité interdit à la collectivité de sous-estimer les charges ou de sur

estimer les ressources qu'il présente dans le budget. En un mot, il doit donner une image fidèle du patrimoine de la collectivité et sa situation financière.

### 3.1.3 Forme et contenu du budget des collectivités territoriales

Comment se présente le budget de la Collectivité?

Le budget de la Collectivité est divisé en deux grandes sections:

- La « **Section Fonctionnement** » composée des recettes de fonctionnement et des dépenses de fonctionnement ;
- La « **Section Investissement** » composée des recettes d'investissement et des dépenses d'investissement.

Dans chaque section, les recettes et les dépenses sont classées en « *titres, sous-titres, chapitres, articles et paragraphes* » selon leur nature et le niveau de détail souhaité et conformément à la nomenclature budgétaire et comptable en vigueur.

**La Section Fonctionnement:** elle comprend les recettes d'une part et les dépenses d'autre part.

**Les recettes de fonctionnement:** il s'agit des recettes destinées à couvrir le fonctionnement quotidien des services de la Collectivité, notamment :

- les recettes fiscales (impôts et taxes tels que la TDRL, les taxes sur les armes à feu, les taxes sur le bétail, la taxe de voirie, impôt sur les traitements et salaires (ITS)...),
- les recettes budgétaires (subventions et dotations de l'Etat...),
- les produits du domaine (les produits d'exploitation du domaine forestier, les redevances acquittées par les usagers des services tels les fontaines publiques, les marchés et foires...);

**Les dépenses de fonctionnement** sont celles qui concourent au fonctionnement normal des services de la Collectivité (charges de personnel, fournitures de consommation courante, loyers, assurances...).

Elles comprennent aussi le « *le prélèvement obligatoire*<sup>3</sup> » sur les recettes ordinaires. En réalité ce prélèvement ne constitue pas une dépense réelle mais un transfert. C'est-à-dire qu'il représente le « minimum légal » des recettes de fonctionnement affecté à l'investissement pour le financement des équipements collectifs. Son taux est fixé annuellement par l'autorité de Tutelles après avoir consulté le Président de l'organe exécutif de la collectivité territoriale.

Les crédits inscrits à la section fonctionnement ont une portée strictement annuelle. C'est-à-dire qu'ils tombent en annulation en fin d'année s'ils ne sont pas utilisés.

**La Section Investissement :** elle regroupe :

- **Les recettes d'investissement** qui proviennent de ressources définitivement acquises par la Collectivité et destinées à financer les actions d'investissement (prélèvement obligatoire, subventions d'investissement de l'Etat et/ou des partenaires extérieurs, etc.).
- **Les dépenses d'investissement:** Il s'agit des dépenses destinées à la réalisation d'équipements collectifs. Elles augmentent la valeur du patrimoine de la Collectivité par le montant de leur réalisation (achat de mobilier de bureau, de matériel de transport, construction d'un bâtiment ou aménagement d'une digue, etc.). Ces actions doivent figurer dans le plan de développement de la collectivité.

Les opérations d'investissement font obligatoirement l'objet d'une ventilation sectorielle et spatiale en fonction de leur localisation. C'est-à-dire que dès leur inscription au projet de budget le citoyen doit savoir le secteur concerné (Education, Santé...).

---

<sup>3</sup> Cette obligation résulte de l'article 216 du Code des Collectivités territoriales.

Le cadre donnant la structure budgétaire et le contenu des deux sections est donné en annexe.

### 3.1.4 Les documents budgétaires

Ils sont au nombre de trois : le budget primitif, le budget additionnel et les décisions modificatives.

- **Le budget primitif** : il constitue le premier acte du cycle budgétaire qui prévoit et autorise les dépenses et les recettes de la Collectivité pour une année. Il doit être établi et voté en équilibre réel par le conseil de la Collectivité au plus tard le 31 octobre. Il ne devient exécutoire qu'après l'approbation de l'autorité de tutelle. Son exécution commence à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année à laquelle il s'applique et prend fin le 31 décembre de la même année.
- **Le budget additionnel** : Le budget additionnel est destiné à corriger et à ajuster les prévisions du budget primitif. Il comprend les crédits supplémentaires nécessaires en cours d'exercice, les recettes nouvelles non prévues au budget primitif et les opérations de recettes et dépenses portées du budget de l'année précédente.  
**C'est un acte ou document de report**, car il permet de reporter les résultats de l'année passée au budget de l'année en cours ;  
**C'est un acte ou document d'ajustement**, car il permet de corriger les crédits du budget primitif à la hausse ou à la baisse. Il permet aussi de prendre en compte les estimations de dépenses et de recettes nouvelles dont on a pris connaissance après l'élaboration du budget primitif ;  
**Il est établi et voté** par le conseil de la collectivité au plus tard le 30 juin de l'année à laquelle il se rapporte.
- **Les décisions modificatives** : il s'agit de décisions du conseil de la Collectivité qui modifient le budget primitif en cours d'année. Ces modifications ne peuvent intervenir que dans les cas suivants :
  - Lorsque des recettes supplémentaires sont réalisées en cours d'année, des crédits supplémentaires correspondants peuvent être ouverts sous réserve de l'approbation de l'autorité de Tutelle ;
  - Lorsqu'il y a insuffisances de crédits de fonctionnement, des virements de crédits peuvent être opérés par le président de l'organe exécutif de la collectivité :
    - d'article à article à l'intérieur du même chapitre après délibération du Conseil de la collectivité;
    - de chapitre à chapitre au sein d'un même sous-titre après délibération du Conseil de la collectivité et approbation de l'autorité de tutelle.

### 3.1.5 La nomenclature budgétaire et comptable

La nomenclature budgétaire et comptable comporte 8 titres :

- **Titre 1** : Comptes des capitaux (fonds propres réservés à l'investissement, emprunts et dettes assimilées) ;
- **Titre 2** : Comptes d'actifs immobilisés (constructions, terrains, bâtiments, matériels et mobiliers, immobilisations financières...) ;
- **Titre 3** : Comptes des stocks (ces comptes n'ont pas été développés car la gestion des stocks des matières est faite à travers la comptabilité des matières qui est tenue séparément) ;
- **Titre 4** : Comptes de tiers (non budgétaires, ces comptes ne sont utilisés que par le comptable public qui tient une comptabilité à partie double) ;
- **Titre 5** : Comptes de trésorerie (non budgétaires, ces comptes ne sont utilisés que par le comptable public qui tient une comptabilité à partie double) ;
- **Titre 6** : Comptes de charges par nature ;
- **Titre 7** : Compte de produits par nature ;

- **Titre 8** : Comptes des autres charges et des autres produits.

Les Titres **3, 4 et 5** ne sont pas utilisés dans la comptabilité administrative des collectivités. Ils concernent la comptabilité à partie double qui n'est pas actuellement tenue par les collectivités. Les comptes utilisés dans la comptabilité administrative des collectivités relèvent des Titres 1, 2, 6, 7 et 8 :

Les Titres **1 et 2** correspondent aux opérations d'investissement ;

Les Titres **6, 7 et 8** correspondent aux opérations de fonctionnement.

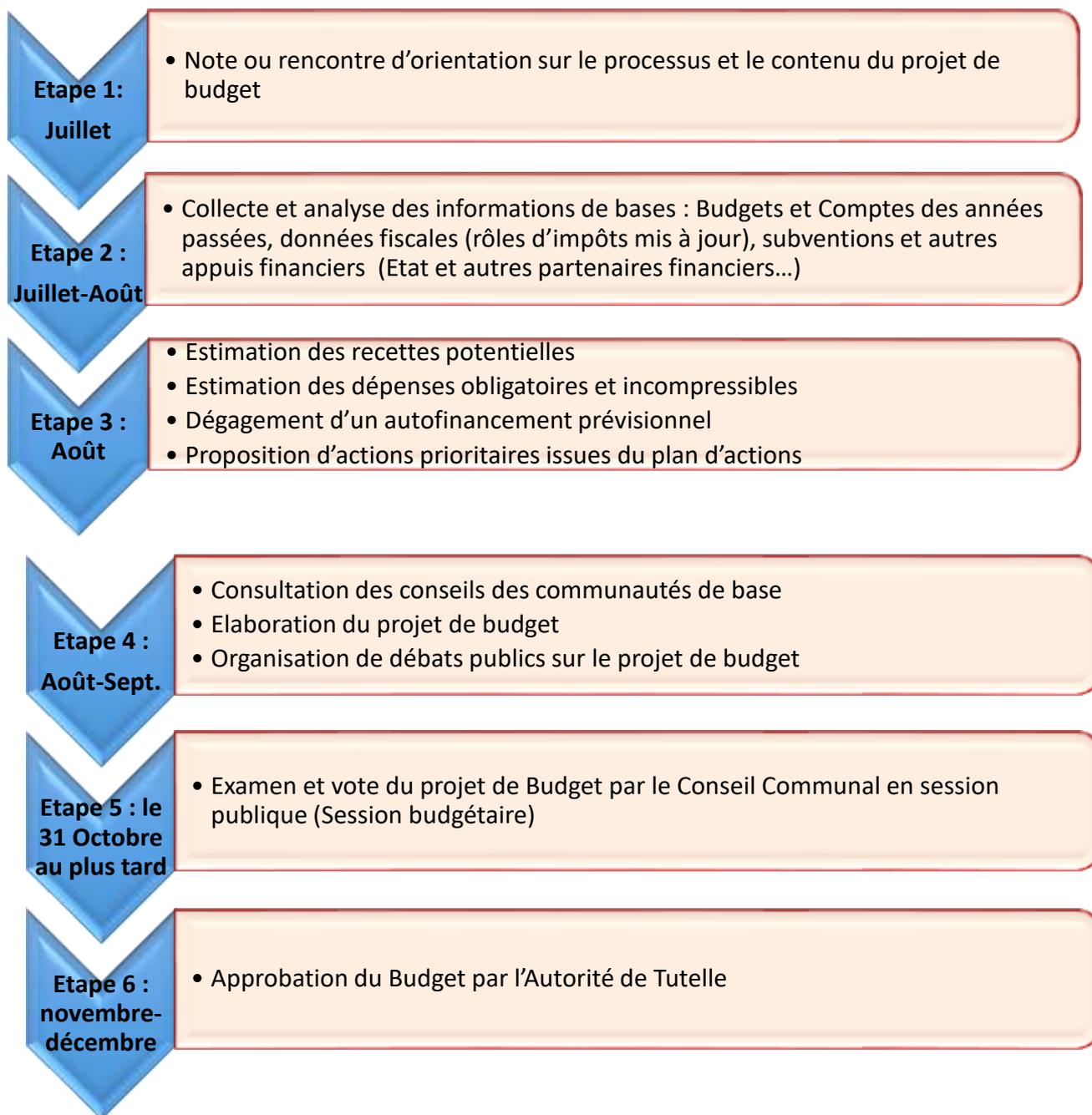
### **3.2 Le Calendrier budgétaire des collectivités territoriales**

Le processus d'élaboration du budget de la collectivité doit être transparent et participatif. Par conséquent, le calendrier budgétaire doit faire l'objet de large diffusion afin que chaque citoyen qui le souhaite puisse y participer.

De façon générale, ce processus peut comprendre les étapes suivantes:

- Réunion de cadrage du processus: elle permet au Bureau de la Collectivité assisté de son personnel d'échanger avec les acteurs locaux afin de dégager les priorités de la Collectivité pour l'année à venir.
- La collecte et l'analyse des informations de base : il s'agit ici d'analyser les résultats financiers des années précédentes afin d'en tirer des leçons pour l'année prochaine ;
- Estimation des Ressources potentielles et des charges obligatoires de la Collectivité ;
- Consultations des communautés locales sur les priorités à prendre en compte ;
- Elaboration du projet de budget ;
- Organisation du débat public sur le projet de budget ;
- Examen et adoption du projet de budget ;
- Approbation du budget par la Tutelle ;
- Exécution du budget et réalisation des actions prévues ;
- Suivi et contrôle du processus.

## Schéma 2 : Le calendrier budgétaire des Collectivités Territoriales



### 3.3 Les acteurs intervenant dans le processus d'élaboration du budget de la Collectivité

Le processus d'élaboration du budget fait intervenir plusieurs acteurs ayant chacun son rôle et sa responsabilité:

❖ **Le Président du conseil de la collectivité** : il est le responsable du budget de la collectivité :



- **Il pilote** le processus d'élaboration du projet de budget de la collectivité. Mais il peut déléguer cette tâche à un de ses adjoints, généralement celui chargé des finances ;
- **Il consulte** les conseils de villages et/ou de quartiers ; (Communes)
- **Il organise** les débats publics autour du projet de budget ;
- **Il présente** son projet de budget au Conseil Collectivité ;
- **Il soumet** le budget voté à l'approbation de l'autorité de tutelle.

L'élaboration du projet de budget relève pour l'essentiel du pouvoir du président du conseil de la collectivité. Toutefois, il dispose d'une équipe qui l'assiste dans ce travail. Il s'agit de :

- Ses adjoints, principalement celui chargé des finances ;
- Le personnel de la collectivité.

❖ **La Commission finance**: elle participe à la collecte d'information et donne son avis sur les questions liées aux ressources financières de la collectivité, leur mobilisation, etc.



❖ **Les Services déconcentrés de l'Etat** : Ils fournissent des informations statistiques et financières utiles pour la préparation du projet de budget.



❖ **Le Citoyen**: Il est consulté au moment des consultations. Il participe aux débats publics sur le projet de budget. Il peut aussi assister aux sessions du conseil de la collectivité, principalement la session budgétaire. Il prend connaissance des actions prévues dans le budget afin d'en assurer le suivi et le contrôle.



- ❖ **Le Conseil de la collectivité** : il **examine, discute** et **vote** le budget au cours de la session budgétaire. La session budgétaire est obligatoirement publique, c'est-à-dire que tout citoyen qui le souhaite peut y assister.



- ❖ **L'autorité de Tutelle** : l'autorité de tutelle reçoit, examine et approuve le budget de la collectivité. Mais avant de l'approuver, il s'assure que le budget a été élaboré dans le respect des textes en vigueur.



La Tutelle peut refuser d'approuver le budget de la Collectivité si elle constate qu'il n'a pas été élaboré dans les règles. Dans ce cas, elle retourne le budget pour une seconde lecture aux motifs de non inscription des dépenses obligatoires, de non inscription de l'autofinancement brut, vote du budget en déséquilibre.

La Tutelle peut aussi, sous certaines réserves et dans certaines conditions, se substituer aux organes de la Collectivité en cas de défaillance de ces derniers et leur imposer un budget fait par elle. On dit dans ce cas que la Tutelle « **règle** » le budget de la Collectivité.

### 3.4 Les consultations et les débats publics sur le projet de budget

Les consultations et les débats publics autour du projet de budget sont des espaces où le citoyen et les autorités de la collectivité doivent échanger sans tabou sur le développement de leur collectivité et les actions à prévoir dans le budget.

Ces espaces doivent ainsi être le lieu où les autorités de la collectivité impliquent davantage les populations dans le processus de planification des actions de développement, principalement dans le choix des actions prioritaires.

#### ❖ Les consultations

Le Code des Collectivités Territoriales impose au Président du conseil de la collectivité de consulter les populations avant de soumettre son projet de budget au vote du Conseil de la collectivité.

Le législateur, en posant le problème ainsi donne toute la latitude au Président du conseil de la collectivité de penser et de construire, avec son équipe, les mécanismes et modalités d'organisation de ces consultations tout en gardant à l'esprit l'objectif recherché : la participation des populations au processus budgétaire, au choix des actions prioritaires, au suivi et au contrôle de leur exécution.

#### ❖ Les débats publics

D'une manière générale, les débats publics sur le projet de budget s'insèrent dans les mesures d'information du public sur les affaires locales. Ils permettent également au Président du conseil de la collectivité de faire connaître ses choix budgétaires prioritaires et les modifications à apporter par rapport aux budgets précédents.

Les débats publics sur le projet de budget doivent tenir compte de toutes les composantes de la population.



Les résultats de ces débats doivent permettre au Président du conseil de la collectivité d'adapter autant que possible son projet de budget aux priorités qui se sont dégagées suite aux différentes rencontres.

Le code des collectivités territoriales en son article 218 précise « Le vote du budget est précédé d'un débat public. Ce débat public doit porter obligatoirement sur les points suivants » :

- Le niveau de mise en œuvre du PDESC ;
- Le compte administratif de l'année précédente ;
- L'état de fonctionnement des organes de la collectivité ;
- Le projet de budget.

Cette disposition a été renforcée par l'instruction interministérielle N°0001/MDV/MEF-SG du 15 octobre 2014 relative à la restitution publique de la gestion des collectivités territoriales.

Il s'agit pour les Présidents des organes des Collectivités et leurs services d'être plus créatifs dans l'organisation de ces échanges (consultations locales et débats publics) afin de susciter l'adhésion et la confiance de la population. Leurs relations doivent se bâtir sur le principe mutuellement accepté que les élus ont l'obligation de rendre compte de leurs décisions aux populations et que ces dernières ont le droit de participer, suivre et contrôler l'action publique.

### 3.5 Elaboration du projet de budget en grandes masses

Le budget de la Collectivité doit être établi en équilibre réel avant le 31 octobre<sup>4</sup> de l'année précédant celle à laquelle il se rapporte.

Les étapes qui suivent décrivent le processus d'élaboration du projet de budget de la Collectivité.

#### 3.5.1 Collecte et analyse des informations financières disponibles

Il s'agit à cette étape de collecter et d'analyser les informations financières indispensables à l'élaboration du projet de budget :

- Les comptes administratifs : ils donnent les résultats des années passées afin d'en tirer des orientations pour le futur ;
- Le budget en cours d'exécution et le bilan de son exécution : il permet d'apprécier le niveau d'exécution de certaines prévisions, voire l'opportunité de reporter certaines ou pas ;
- Les rôles des impôts et taxes, à jour si possible ;
- Les statistiques et autres informations financières pouvant être collectées auprès des services techniques déconcentrés de l'Etat : transferts de l'Etat, niveau des patentes et licences, etc. ;
- Les promesses (certaines) de subventions des partenaires techniques et financiers.

<sup>4</sup> Article 215 du code des collectivités territoriales.

### 3.5.2 Estimation des recettes potentielles et des dépenses obligatoires

- ❖ **Estimation des recettes potentielles** : il s'agit de calculer de façon sincère les ressources financières que la Collectivité peut espérer mobiliser l'année prochaine
- ✓ **Les produits des impôts et taxes régis par le Code général des impôts dont certains sont recouvrés par voie de rôles** : il s'agit de la TDRL, la taxe de voirie, la taxe foncière, la taxe sur le bétail, la taxe sur les armes à feu, les patentes et licences, les vignettes vélos et motos, l'ITS du personnel payé sur le budget de la Collectivité. Pour les impôts et taxes partagés, les estimations sont faites sur la base de la part qui revient à la Collectivité;
- ✓ **Les autres impôts et taxes locaux** : il s'agit généralement des impôts et taxes institués par le conseil de la collectivité : la taxe sur les moulins, la taxe sur les débits de boissons et gargotes, la taxe sur les charrettes, la taxe sur l'ouverture des carrières, la taxe de sortie des véhicules ayant chargé sur le territoire de la Collectivité, etc. ;
- ✓ **Les redevances et autres produits du domaine** : les droits et places sur les marchés et foires, permis d'occuper, le droit de stationnement, les prestations de services pour délivrances d'actes, etc. A défaut d'avoir des données sûres, il est plus prudent de se référer aux situations précédentes pour se faire une idée sur le potentiel et la possibilité de mobilisation de chaque type de recettes.
- ✓ **Les subventions et dotations de l'Etat et des autres partenaires techniques et financiers** : l'estimation de ces recettes est faite sur la base des réponses reçues des partenaires concernés. Pour ce qui concerne les subventions et transferts de l'Etat, à défaut de données confirmées, celles de l'année précédente peuvent être reportées dans le projet de budget en attendant d'avoir des informations plus précises.

**L'estimation des recettes potentielles doit faire la distinction entre « Recettes de Fonctionnement » et « Recettes d'Investissement ».**

- ❖ **Evaluation des dépenses** : Il s'agit d'abord d'évaluer les dépenses obligatoires telles que définies à l'article 229 du Code des Collectivités Territoriales à savoir :
  - ✓ Les Traitements et les indemnités du personnel en fonction dans les services de la commune ;
  - ✓ Les frais de fonctionnement des services ;
  - ✓ Les primes des assurances obligatoires ;
  - ✓ Les cotisations aux organismes de sécurité sociale et de retraite du personnel en fonction dans les services de la Collectivité ;
  - ✓ Les contributions aux organismes Inter collectivités ;
  - ✓ Les dépenses d'entretien du patrimoine ;
  - ✓ Les dépenses pour l'assainissement ;
  - ✓ Les amortissements et l'intérêt de la dette.

En principe, les propositions des dépenses dites incompressibles telles que les salaires du personnel ne peuvent faire l'objet d'une diminution, sauf si leur objet arrivait à terme. Par contre, les autres dépenses peuvent faire l'objet de compression pour permettre à la collectivité de diriger les économies ainsi réalisées vers des postes de dépenses plus prioritaires (santé, éducation, eau, assainissement...).

**L'évaluation des dépenses prévisionnelles doit faire la distinction entre « Dépenses de Fonctionnement » et « Dépenses d'Investissement ».**

Dans tous les cas, les recettes et les dépenses doivent être évaluées de façon sincère.

### **3.5.3 Montage du projet de budget en grandes masses**

Le montage du projet de budget est fait sur la base de l'estimation des recettes potentielles et des dépenses évaluées (en fonctionnement comme en investissement).



### Schéma 3 : Structure du budget de la Collectivité

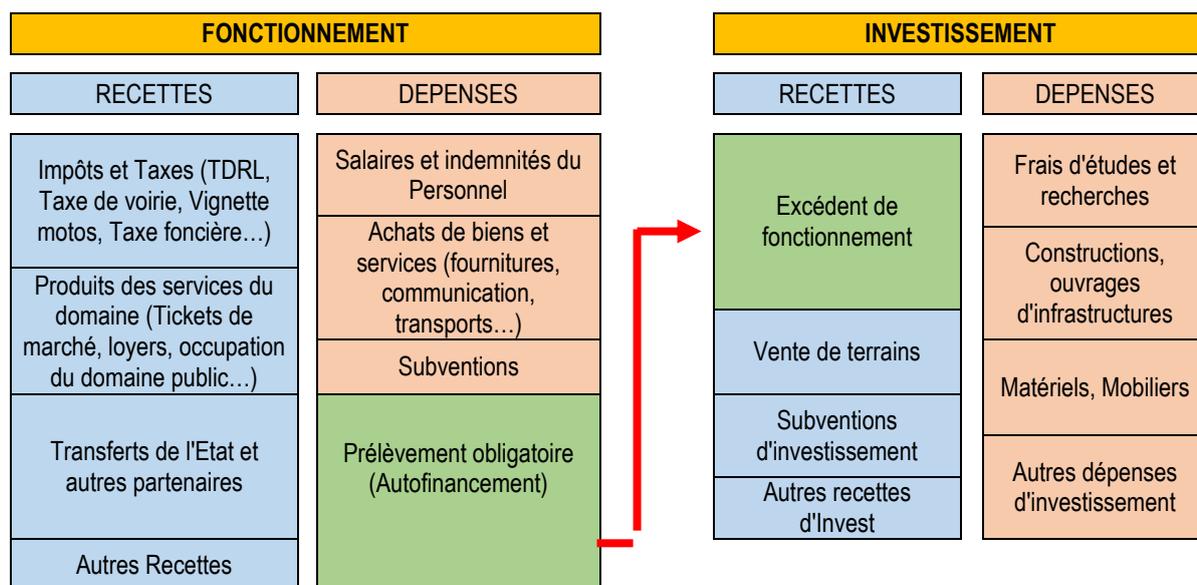


Tableau 3 : Exemple simplifié de budget par grandes masses

#### Section Fonctionnement

RECETTE	
71. Impôts et Taxes (TDRL, Taxe de voirie, Vignette motos, Taxe foncière...)	500 000
72. Produits des services du domaine (Tickets marché, loyers...)	1 000 000
73. Transferts de l'Etat et autres partenaires	1 050 000
<b>Total des recettes de fonctionnement</b>	<b>2 550 000</b>

DEPENSES	
61. Charges de personnel	1 750 000
62. Achats de biens et services (fournitures, communication, transports...)	210 000
63. Subventions	150 000
89. Prélèvement obligatoire (Autofinancement)	440 000
<b>Total des dépenses de fonctionnement</b>	<b>2 550 000</b>

#### Section Investissement

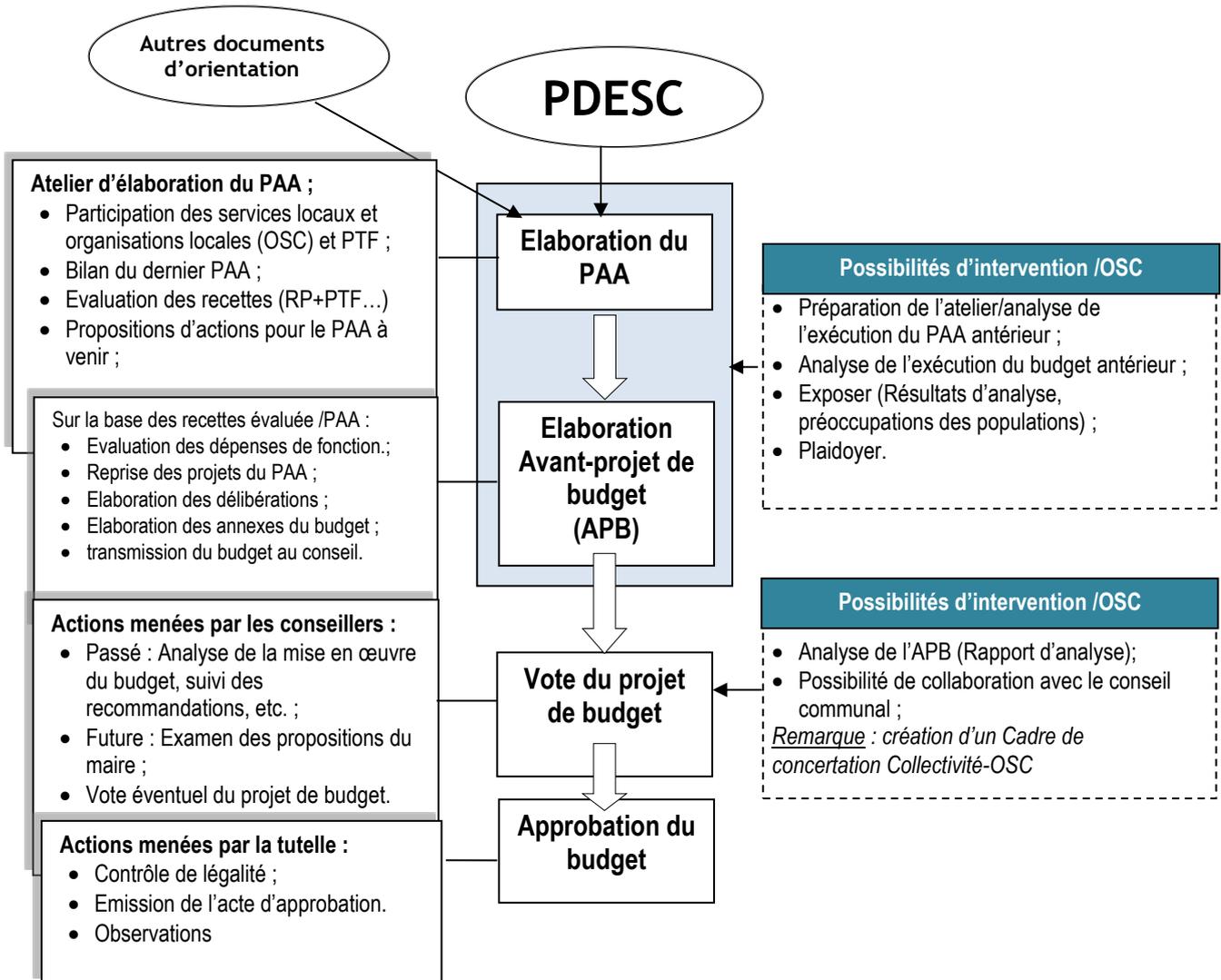
RECETTES	
111. Excédent de fonctionnement	440 000
12. Subventions d'investissement	1 500 000
16. Emprunt	2 550 000
<b>Total des recettes d'investissement</b>	<b>4 490 000</b>

DEPENSES	
221. Frais d'études et recherches	575 000
231. Constructions, ouvrages d'infrastructures	2 975 000
241. Matériel et Mobilier	940 000
<b>Total des Dépenses d'Investissement</b>	<b>4 490 000</b>

**Retenons:** La politique budgétaire assure trois fonctions:

- La fonction d'**allocation** : elle est dévolue à la satisfaction des besoins collectifs par le biais des dépenses publiques ;
- La fonction de **redistribution** : destinée à modifier la répartition des revenus et la distribution des fruits de la croissance par la fiscalité et les transferts sociaux ;
- La fonction **stabilisation**: elle cherche à agir sur la conjoncture, en jouant sur la demande des ménages et le marché de l'emploi et sur la croissance à long terme.

## Vue synoptique des étapes d'élaboration du budget des collectivités territoriales



## 3.6 Exécution du budget des collectivités territoriales

Le budget, une fois adopté par l'autorité de tutelle, son exécution doit intervenir entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre de l'année à laquelle il se rapporte.

### 3.6.1 Les acteurs intervenant dans le processus d'exécution du budget

L'exécution du budget de la Collectivité fait intervenir plusieurs acteurs. Il s'agit de :

- ❖ **Le Président du Conseil**, il est l'Ordonnateur du budget de la Collectivité et est responsable de l'exécution du budget devant le conseil concernant :
  - ✓ **Les Recettes :**
    - Il **liquide la recette**, c'est à dire qu'il constate et fixe le montant de la recette conformément au budget et aux textes en vigueur ;
    - et ensuite il **ordonne** la recette, c'est à dire qu'il donne l'ordre de percevoir la recette par l'émission d'un **Ordre de recettes**.
  - ✓ **Les Dépenses :**
    - Il **engage la dépense**, c'est-à-dire qu'il prend l'acte qui engage la collectivité ou qui constate à sa charge une obligation ;
    - Il **liquide la dépense**, c'est-à-dire qu'il vérifie si la facture du fournisseur ne comporte pas d'erreurs et qu'elle corresponde bien à une commande préalablement engagée ;
    - Il **ordonne la dépense**, c'est-à-dire qu'il autorise le règlement de la dépense en l'inscrivant sur un mandat de paiement qu'il transmet au Percepteur après le visa du Contrôleur financier.
- ❖ **Le Contrôle financier** : il vise les mandats des dépenses après avoir vérifié que ces dépenses respectent les règles de gestion des finances publiques ;
- ❖ **Le Percepteur**: il encaisse les recettes de la collectivité et il procède au paiement des dépenses mandatées. Lui aussi procède aux vérifications liées au respect des textes en vigueur.
- ❖ **Le Régisseur des recettes** : il est chargé, sous la responsabilité technique du Percepteur, du recouvrement des recettes ;
- ❖ **Le Régisseur des dépenses** : il tient la caisse des menues dépenses et effectue les dépenses sur autorisation de l'Ordonnateur ;
- ❖ **Les chefs de villages et leurs conseillers** : appuient les services financiers dans le recouvrement des impôts et taxes ;
- ❖ **Les services déconcentrés de l'Etat**: participent au recouvrement de certaines recettes de la collectivité (services des impôts, domaines...).

L'exécution du budget des collectivités territoriales se traduit par le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses. Elle est assurée par deux types d'acteurs que sont l'ordonnateur (Président de l'organe exécutif) et le comptable (trésorier payeur régional au niveau régional, percepteur de l'Etat au niveau local/cercle).

### 3.6.2 Exécution des recettes

L'exécution du budget en recette passe par quatre grandes étapes : la constatation, la liquidation, l'ordonnancement et le recouvrement.

## □ La constatation

La constatation des droits est l'ensemble des opérations administratives qui concourent d'une part à la recherche de la matière imposable, c'est-à-dire ce sur quoi va reposer l'impôt (revenu, terrain, véhicule, etc.) et d'autre part à la détermination de la base imposable (la quantité de la matière imposable prise en compte dans le calcul du montant de l'impôt).

## □ La liquidation de la recette

Elle consiste, pour l'ordonnateur, à déterminer le montant des recettes susceptibles d'être recouvrées (TDRL, patentes, taxes armes, taxes bétail, autres impôts et taxes). Cette évaluation est faite à partir de la situation des contribuables (recensement) en appliquant les taux prévus et en tenant compte d'autres facteurs (dégrèvements, exonérations, etc.).

## □ L'ordonnancement (émission de l'ordre de recette)

L'ordonnancement se traduit par l'émission par l'ordonnateur d'un titre de perception appelé ordre de recettes numéroté, daté, arrêté et signé par le président de l'organe exécutif de la collectivité en précisant les adresses des redevables et les chapitres concernés du budget.

Une fois établi, l'ordre de recette est transmis par bordereau en trois exemplaires au receveur de la collectivité territoriale.

## □ Le recouvrement des recettes

Le comptable, avant de procéder au recouvrement de la créance, procède à la prise en charge du titre de recette qui lui a été transmis par l'ordonnateur. Cette prise en charge consiste à effectuer dans un premier temps un ensemble de contrôle pour s'assurer de la validité de la créance. Si à l'issue de ces contrôles aucune irrégularité n'est relevée, le receveur-percepteur procède à l'enregistrement du montant du titre dans sa comptabilité, c'est-à-dire la prise en charge comptable.

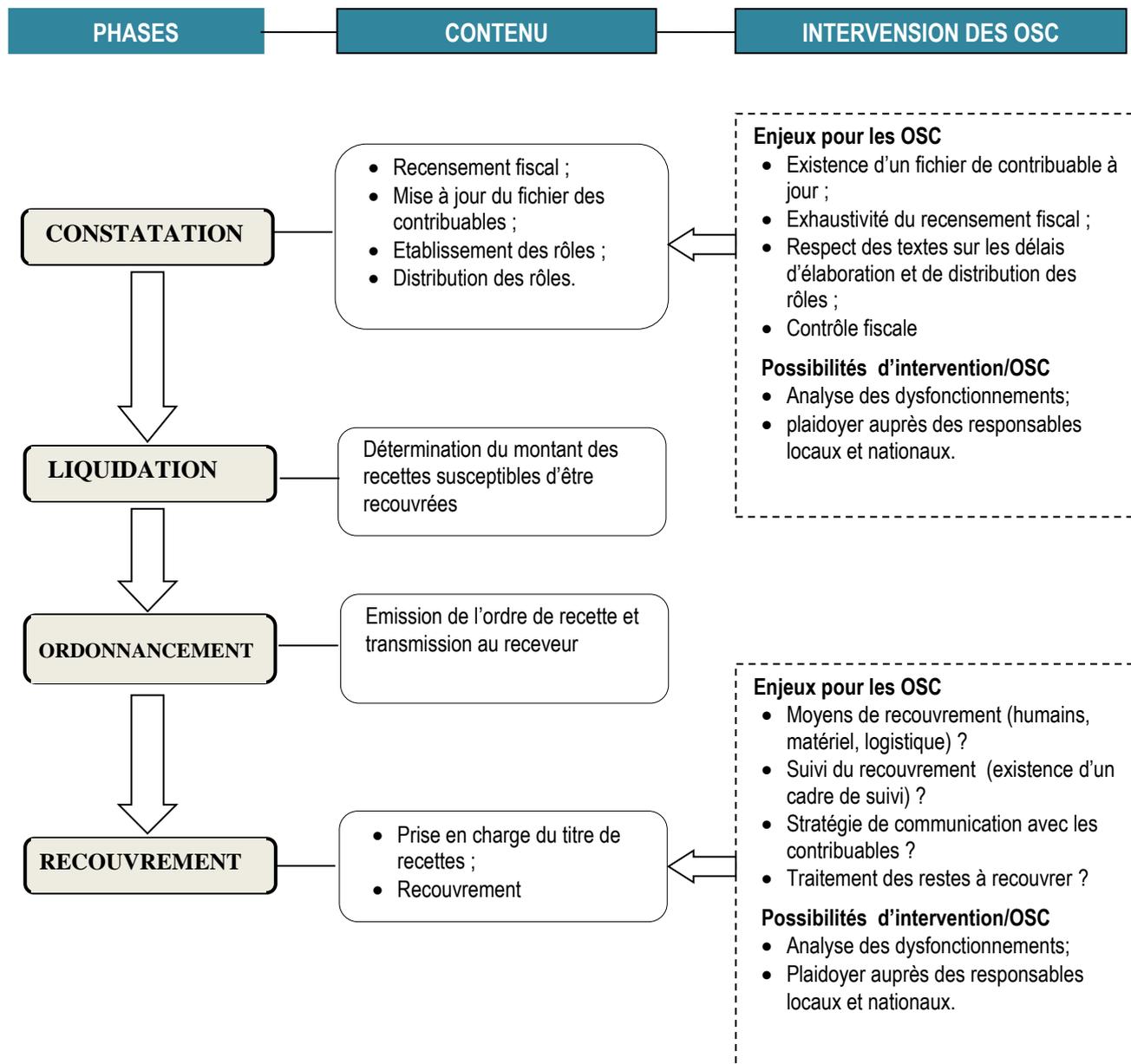
Le recouvrement proprement dit de la créance intervient après cette prise en charge et doit tout mettre en œuvre pour recouvrer la totalité des titres de recettes pris en charge. Pour ce faire, il est appuyé par les régisseurs de recettes, les chefs de quartier, les chefs de villages ou de fraction.

Le bureau de la collectivité territoriale peut aussi aider le receveur-percepteur à mieux recouvrer en :

- mettant à sa disposition les moyens humains, matériels et financiers (mise à disposition des forces de sécurité, renforcer l'équipe de la perception en personnel selon les capacités financières de la collectivité, moyens de déplacement, autres) ;
- sensibilisant la population autour de la mobilisation des ressources pour financer les investissements prévus dans le budget.

Notons toutefois que les réformes intervenues en 2011 ont responsabilisé les services des impôts pour le recouvrement des recettes fiscales des collectivités territoriales.

## Etapes d'exécution des recettes du budget des collectivités et possibilités d'intervention des OSC



### 3.6.3 Exécution des dépenses

L'exécution des dépenses passe généralement par quatre grandes phases :

#### □ La phase d'engagement

L'engagement de la dépense signifie que la collectivité reconnaît qu'elle doit de l'argent aux :

- fournisseurs auprès desquels elle a fait des commandes (fournitures, équipements) ;
- bureaux d'études et aux entrepreneurs avec lesquels des contrats ont été signés ;
- salariés de la collectivité territoriale avec lesquels des contrats de travail ont été signés ;
- etc.

#### □ La phase de liquidation

La liquidation de la dépense consiste à déterminer avec précision le montant à payer par la collectivité territoriale au prestataire après service fait. Cela passe par la vérification des documents qui justifient la dépense (mémoires, factures, décomptes) pour certifier que ceux-ci ont été correctement établis et sont conformes à l'acte d'engagement (contrat par exemple). Elle consiste également à vérifier que la livraison du bien ou de la prestation de service a été effectuée. C'est la règle du service fait qui interdit de payer d'avance le créancier de la collectivité territoriale avant qu'il ne se soit exécuté du contrat.

#### □ Etablissement des mandats de paiement

Le mandat est l'ordre donné par l'ordonnateur au receveur municipal (percepteur) de payer une dépense de la collectivité. Dès qu'il a été certifié que le prestataire s'est bien exécuté de son contrat, l'ordonnateur établit et signe un mandat en précisant les noms, prénoms et adresses des bénéficiaires. L'ordonnateur joint également au mandat les pièces justificatives de la dépense (factures, contrats,...)

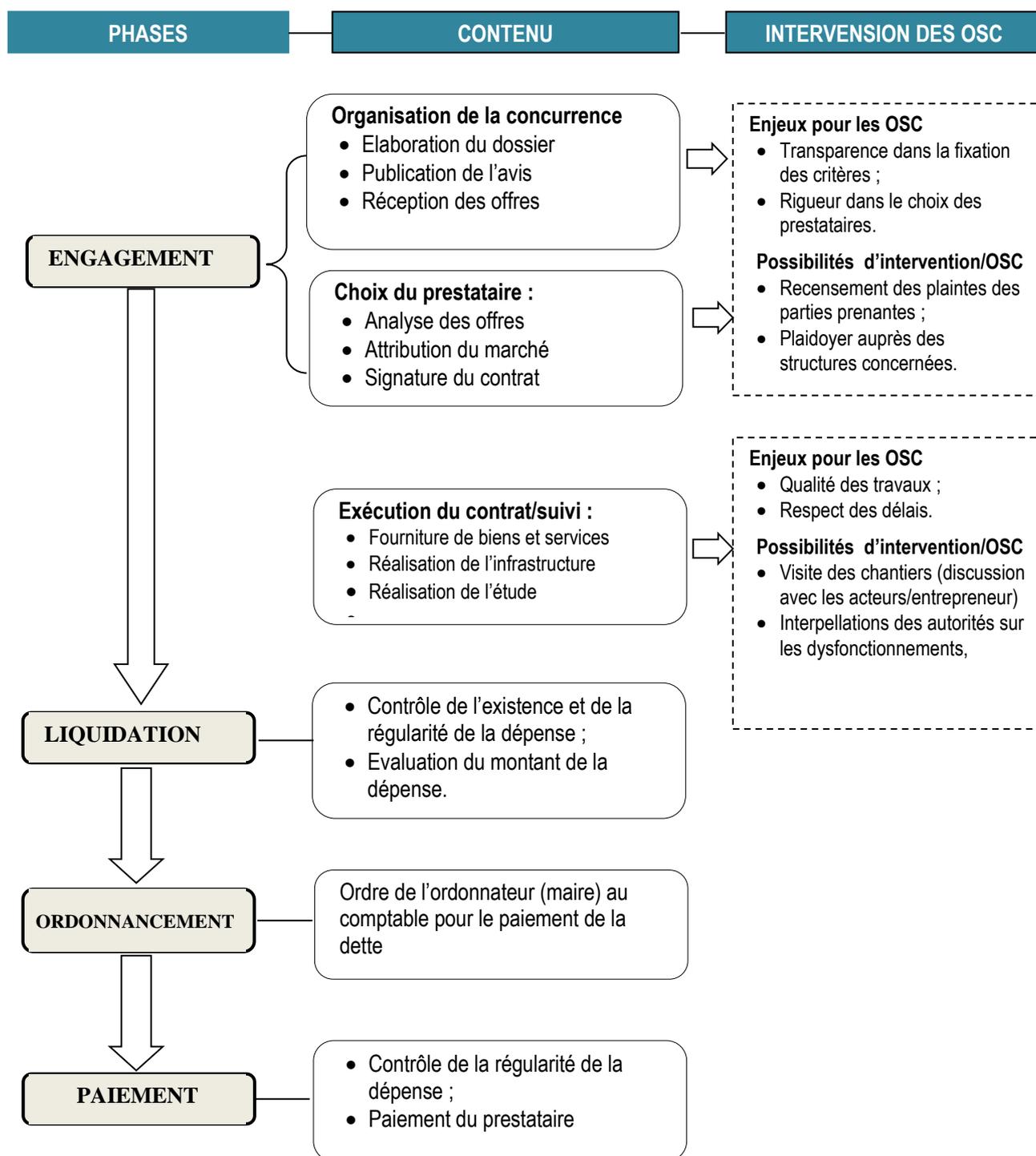
Une fois établi, l'ordonnateur transmet au receveur municipal pour payer les mandats numérotés, arrêtés, signés et récapitulés sur un bordereau en trois exemplaires.

Le Percepteur peut-il refuser de payer une dépense mandatée ? Oui, mais seulement lorsque :

- La qualité de l'ordonnateur ou de son délégué est mise en cause ;
- La somme mandatée n'est pas imputée à un crédit régulièrement ouvert ou est imputée à tort ;
- Les pièces justificatives sont irrégulières ou insuffisantes ;
- Les indications des bénéficiaires de service ou la somme portée sur les mandats et les pièces justificatives ne concordent pas ;
- Les calculs de la liquidation ne sont pas exacts.

Lorsque le refus de payer porte sur une insuffisance des pièces justificatives et uniquement sur ce motif, le Président du conseil de la Collectivité peut, sous sa responsabilité, prescrire au comptable de payer la dépense. Il adresse, dans ce cas, une « réquisition » écrite au Percepteur. Dans ce cas, le Président du conseil de la Collectivité saisit immédiatement l'autorité de tutelle du litige. Le Percepteur saisit aussi immédiatement le Trésorier-payeur. Cette réquisition a, entre autres, pour effet de transférer au Président du conseil de la Collectivité, pour ce paiement, la responsabilité personnelle et pécuniaire qui incombe normalement au Percepteur.

## Etapes d'exécution des dépenses du budget des collectivités et possibilités d'intervention des OSC



### 3.7 Clôture de l'exercice et élaboration du compte administratif

Le Président du conseil de la Collectivité est tenu de rendre compte annuellement des opérations budgétaires exécutées par ses soins. Cette obligation de rendre compte se traduit par l'établissement du compte administratif. Le compte administratif est le relevé exhaustif des opérations budgétaires, des recettes et des dépenses qui ont été réalisées au cours d'un exercice comptable donné.

Il doit être produit au plus tard le 31 mars de l'année qui suit la clôture de l'exercice budgétaire concerné. Il est établi par le Président de l'organe d'exécution (Ordonnateur du budget de la Collectivité) suivant la contexture du budget et adopté par le conseil de la Collectivité après la clôture de l'exercice auquel il se rapporte.

**La reddition du compte administratif par le Président du conseil de la Collectivité est une obligation légale.**

**Le compte de gestion** est un document de synthèse qui justifie l'exécution du budget. Il est établi par le Percepteur (comptable public de la Collectivité) à la clôture de l'exercice. Le compte administratif et le compte de gestion doivent concorder.

### 3.8 Contrôle du budget des collectivités territoriales

#### 3.8.1 LE CONTROLE A PRIORI DU BUDGET PAR LA TUTELLE

Après réception du budget et des documents qui l'accompagnent, la tutelle procède à leur contrôle pour s'assurer du respect de toutes les dispositions juridiques relatives à l'élaboration du budget de la collectivité territoriale. Ce contrôle porte sur la délibération et le budget :

- **Le contrôle sur la délibération porte sur :**
  - Le respect des consultations préalables ;
  - Le respect de la procédure de convocation ;
  - La régularité de la tenue des sessions (quorum, présidence, etc.) ;
  - Le respect de l'expression de la volonté des membres de l'organe délibérant (mode de scrutin, majorité, vote, etc.).
- **Le contrôle sur le budget porte sur :**
  - Le respect des principes budgétaires : annualité, unité, universalité et équilibre réel ;
  - Le respect de la nomenclature ;
  - L'inscription des dépenses obligatoires : traitement et indemnités du personnel, frais de fonctionnement des services, primes des assurances obligatoires, cotisation des collectivités territoriales aux organismes de sécurité sociale et de retraite du personnel en fonction dans les services de la collectivité, entretien du patrimoine, remboursement de la dette (capital et intérêts, etc.) ;
  - Le respect des procédures de consultation et d'information ;
  - L'existence du prélèvement obligatoire sur les recettes de fonctionnement.

#### **Phase de prise de décision par la tutelle/cas d'une Commune**

Il existe plusieurs cas de figure :

- **1<sup>er</sup> cas** : Approbation immédiate du budget par la tutelle lorsque :
  - Le budget a été adopté par le conseil communal dans des conditions régulières de fond et de forme ;
  - Le budget respecte strictement les principes budgétaires et notamment celui de l'équilibre.

L'approbation doit intervenir par voie de décision dans les trente (30) jours à compter de la date du récépissé ou tacitement à l'expiration de ce délai (c'est-à-dire que le budget devient exécutoire si le préfet ne fait pas connaître

sa décision dans le délai des 30 jours).

- 2<sup>ème</sup> cas : approbation du budget par le Préfet après une seconde lecture du conseil communal lorsque le budget a été adopté par ce dernier en déséquilibre :
  - Le Préfet, par voie de décision écrite et motivée, prise dans les quinze (15) jours du dépôt du budget, retourne le budget à l'ordonnateur en lui demandant de le soumettre, dans des conditions régulières de fond et de forme, au conseil communal pour une seconde lecture ;
  - Le Maire soumet de nouveau le budget à l'organe délibérant dans un délai de dix (10) jours ;
  - Le Conseil communal statue dans les huit (08) jours.

A l'issue de cette seconde lecture, trois possibilités peuvent se présenter:

- *Possibilité 1*: Le Maire retourne au préfet dans un délai d'un mois le budget voté en seconde lecture par le conseil communal dans les conditions régulières de fond et de forme.

Le Préfet approuve alors le budget par décision prise dans les 30 jours ou tacitement.

- *Possibilité 2*: Le budget est retourné à nouveau en déséquilibre ou n'est pas retourné dans le délai d'un mois à compter de son renvoi par l'autorité de tutelle.

Le Préfet règle alors le budget de la commune, c'est-à-dire qu'il établit un budget en équilibre en lieu et place du maire. Ce budget ainsi réglé s'impose au maire qui est tenu de l'exécuter.

- *Possibilité 3*: Le budget est retourné en équilibre, mais il comporte des irrégularités (par exemple, omission de dépenses obligatoires, non inscription de l'autofinancement brut local, etc.) ou la nouvelle délibération comporte des irrégularités (quorum non atteint, etc.). Dans ce cas, le Préfet n'a pas le pouvoir de régler le budget. Toutefois, il peut refuser de l'approuver tout en motivant sa décision et le renvoie au maire. Après correction de ces irrégularités, le maire renvoie le budget au préfet pour approbation.

**Cette situation peut conduire la commune à commencer l'année budgétaire sans disposer d'un budget approuvé. Dans ce cas, les dépenses de fonctionnement continuent d'être exécutées jusqu'à la fin du premier trimestre dans la limite chaque mois d'un douzième du budget primitif de l'année précédente.**

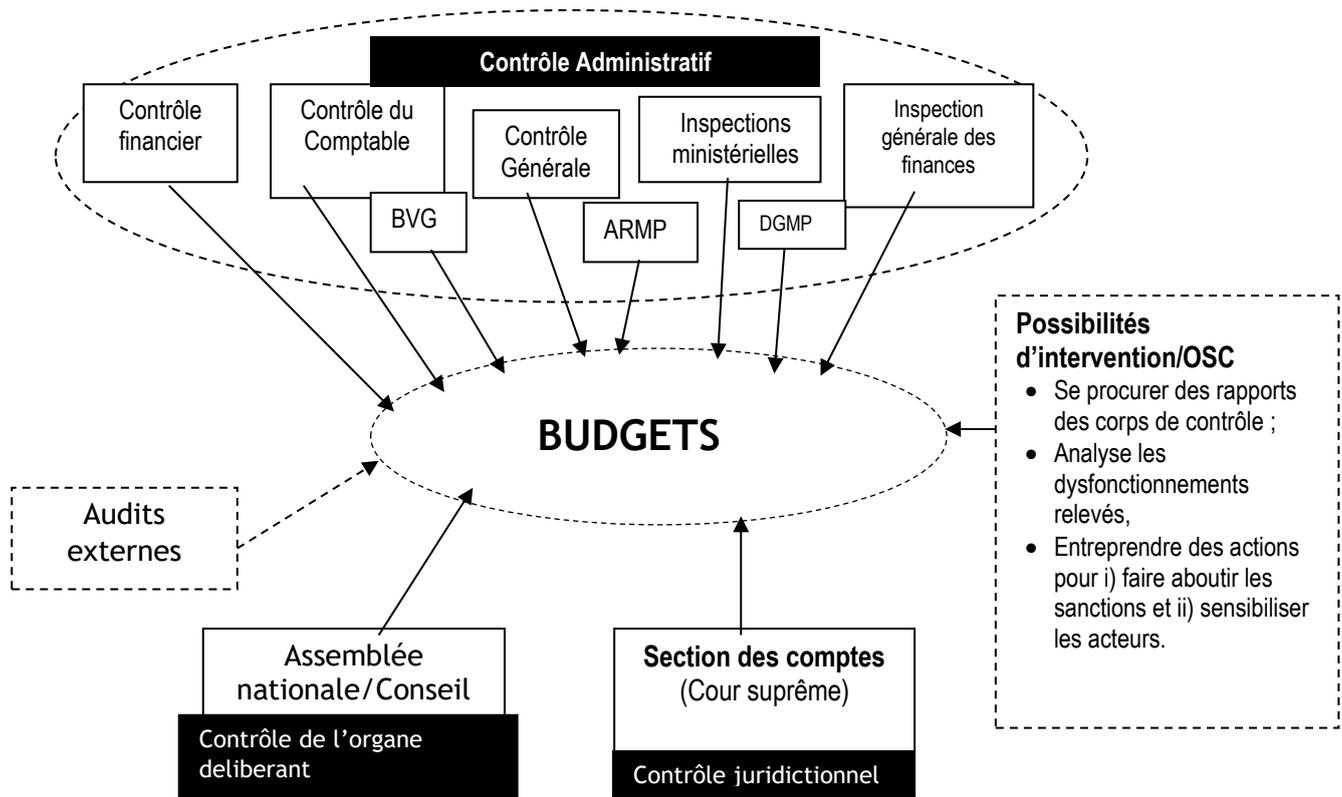
### 3.8.2 3.2. LE CONTROLE PAR LES STRUCTURES DE CONTRÔLE

Le contrôle à posteriori, est effectué par les corps de contrôle des structures de l'administration publique, (le Contrôle Général des Services Publics, l'Inspection des Finances et les inspections ministérielles spécialisées), par le Bureau du Vérificateur Général, par l'organe délibérant et par la Section des Comptes de la Cour Suprême. Dans le cas précis des Collectivités Territoriales, il s'agit de l'Inspection de l'Intérieur.

Le contrôle juridictionnel, concerne également les ressources et les dépenses publiques, l'utilisation des ressources financières mises à la disposition de l'Etat, des Collectivités Territoriales et des services qui leurs sont rattachés. Il est effectué par la Section des Comptes de la Cour Suprême, qui exerce un contrôle à posteriori uniquement sur les exercices clos. Il s'agit là d'un contrôle à travers lequel le judiciaire, à posteriori, certifie pour le compte du législatif ou de l'exécutif, les comptes des structures publiques. Ce contrôle est sanctionné par des arrêts qui accompagnent le projet de loi de règlement ou qui sont adressés aux autorités exécutives concernées.

Le Bureau du Vérificateur Général, le Contrôle Général des Services Publics, et l'Inspection Générale des Finances, interviennent au niveau de toutes les structures de l'administration publique, des établissements et organismes publics qui gèrent les fonds publics. Leur compétence a un caractère transversal, s'exerce sur toute l'étendue du territoire et peut porter sur tous les aspects de l'audit ou du contrôle.

## Vue synoptique des structures de contrôle du budget



### Les acteurs impliqués :

- a. **Contrôle administratif** (contrôle financier, inspection ministérielle, Direction Générale des marchés publiques...)
- b. **Contrôle de l'organe délibérant** (Contrôle concomitant et contrôle à posteriori)
- c. **Contrôle juridictionnel**, effectué par la section des comptes de la cour suprême

# **Module 4 :**

# **Suivi et analyse budgétaire**

## 4. SUIVI ET ANALYSE BUDGETAIRE

### 4.1 Notions techniques sur le suivi citoyen du budget des collectivités territoriales

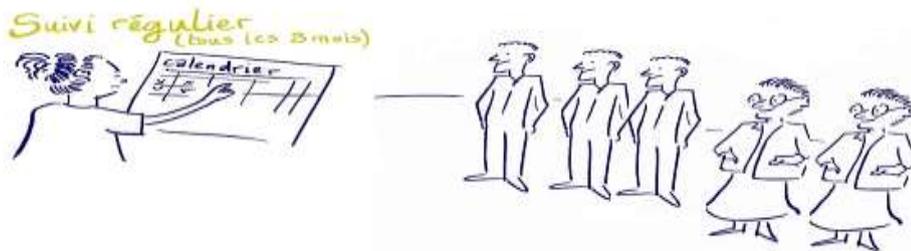
#### 4.1.1 Qu'est-ce qu'un suivi citoyen du budget des collectivités territoriales?

Il s'agit à travers ce concept:

- de favoriser une meilleure participation citoyenne au processus de planification et de budgétisation des actions de développement des collectivités territoriales;
- d'inciter les élus à élaborer des programmes de développement qui prennent en compte les priorités de la population;
- d'obliger les conseils des collectivités à rendre compte de l'exécution de leur budget.

A cet effet, le citoyen doit s'intéresser aux questions de développement de sa collectivité.

L'exercice du suivi citoyen va, donc, consister pour la population à engager des actions de collecte et de traitement réguliers des données/informations sur les actions de développement planifiées et budgétisées au titre d'un exercice budgétaire afin de s'assurer de la mise en œuvre satisfaisante des activités prévues.



Tout citoyen peut demander la situation d'exécution des actions de développement de sa collectivité y compris celle relative au budget. Cependant, l'exercice de ce suivi n'aura d'impact que lorsqu'il est conduit par un groupe organisé, agissant au nom de la population.

#### 4.1.2 Quel est l'objectif principal du suivi citoyen du budget des collectivités territoriales?

Le suivi citoyen du budget vise à promouvoir la transparence, la participation et la redevabilité par les collectivités territoriales.

Il s'agit, entre autres, d'obliger l'organe d'exécution (Bureau communal par exemple) à respecter les autorisations qui lui ont été données par l'organe délibérant (le conseil communal) à empêcher toute utilisation irrégulière des deniers publics et à promouvoir l'efficacité des dépenses de la collectivité.

#### 4.1.3 Pourquoi le suivi citoyen du budget des collectivités?

Une gestion efficace et efficiente des ressources publiques nécessite, pour nos pays où la pauvreté est une gangrène, une vigilance accrue à chaque instant. Dans les collectivités territoriales au Mali, cette gestion est lourdement entravée par un ensemble de faiblesses dont :

- La corruption, le détournement de fonds;
- Les considérations politiques;
- Le Financement inadéquat;
- Les dépenses extra budgétaires;

- L'assimilation parfois des fonds publics aux fonds personnels;
- Le déficit de transparence;
- Le manque d'indépendance des organes de contrôle...

De ces faiblesses, découle la dépendance persistante des collectivités territoriales de l'aide de l'Etat et de celle des partenaires au développement.

#### 4.1.4 Qui peut faire le suivi citoyen du budget des collectivités?

Il s'agit des personnes (physiques ou morales) disponibles, bénévoles et dévoués pour faire le suivi citoyen du budget aux niveaux région, cercle et commune.

#### 4.1.5 Qu'est-ce qu'il faut pour faire un bon suivi citoyen du budget des collectivités?

Pour faire un bon suivi du budget il faut entre autres:

- Connaître l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales;
- Connaître les processus de décision, d'encaissement et de décaissement, les moments clés, les décideurs, les orientations politiques, les relations utilisables ;
- Chercher/avoir l'information, établir un réseau de contacts, suivre votre dossier; connaître les positions et arguments en présence ;
- Intervenir aussitôt que possible ;
- Multiplier les démarches, les arguments, recouper les sources d'information ;
- Voir plusieurs décideurs, ne négliger aucun niveau hiérarchique, aucune institution ;
- Se débarrasser de préjugés ;
- Définir un objectif clair ;
- Être réaliste, tenace et intègre;
- Travailler le contenu et la formulation des messages.
- Utiliser les media;

#### 4.1.6 A quoi sert le suivi du budget des collectivités?

Le suivi du budget des collectivités territoriales permet, entre autres:

- de s'assurer de l'utilisation efficace et efficiente des ressources publiques, mais aussi de l'effectivité des investissements prévus;
- d'apprécier la pertinence des projets /programmes et les moyens qui y sont affectés;
- d'apprécier l'écart entre les prévisions et les réalisations;
- d'identifier les inégalités, les désordres dans le processus budgétaire des collectivités;
- d'identifier les obstacles et les facteurs de succès ;
- de lever les obstacles à la participation des citoyens à la prise de décisions;
- de réorienter les axes de développement en fonction des besoins nouveaux identifiés;
- de compléter les mécanismes publics de suivi budgétaire.

**NB:** Le suivi citoyen est un vecteur de changement de pratique et de comportement, mais ne s'improvise pas et ne se confond pas à un règlement de compte.

## 4.2 Notions techniques sur l'analyse citoyenne du budget des collectivités territoriales

### 4.2.1 Concepts de base

Le concept d'analyse du budget des collectivités se définit comme un « examen méthodique permettant de distinguer les différentes parties d'un problème et de définir leurs rapports ».

Le budget repose sur une Politique, un Programme, un Projet ou un plan dont il n'est qu'une traduction chiffrée. Tout budget est en soit un choix implicite ou explicite de société. Les analyses budgétaires ne sont pas de simples analyses financières mais sont résolument orientées vers l'analyse des politiques qui se « cachent derrière » les décisions budgétaires.

**NB:** L'analyse budgétaire se base sur les documents budgétaires, de gestion et les réalités du terrain.

#### **4.2.2 Pourquoi analyser le budget des collectivités?**

Plusieurs problèmes peuvent se traduire par :

- une déviation de l'utilisation des ressources de leurs objectifs initiaux ;
- un mauvais ciblage des dépenses sur les priorités ;
- une faible production des résultats intermédiaires et finaux escomptés ;
- un faible impact sur le développement.

Dès lors, l'analyse citoyenne du budget contribuerait à la résolution des problèmes identifiés.

### 4.2.3 Démarche générale d'analyse:

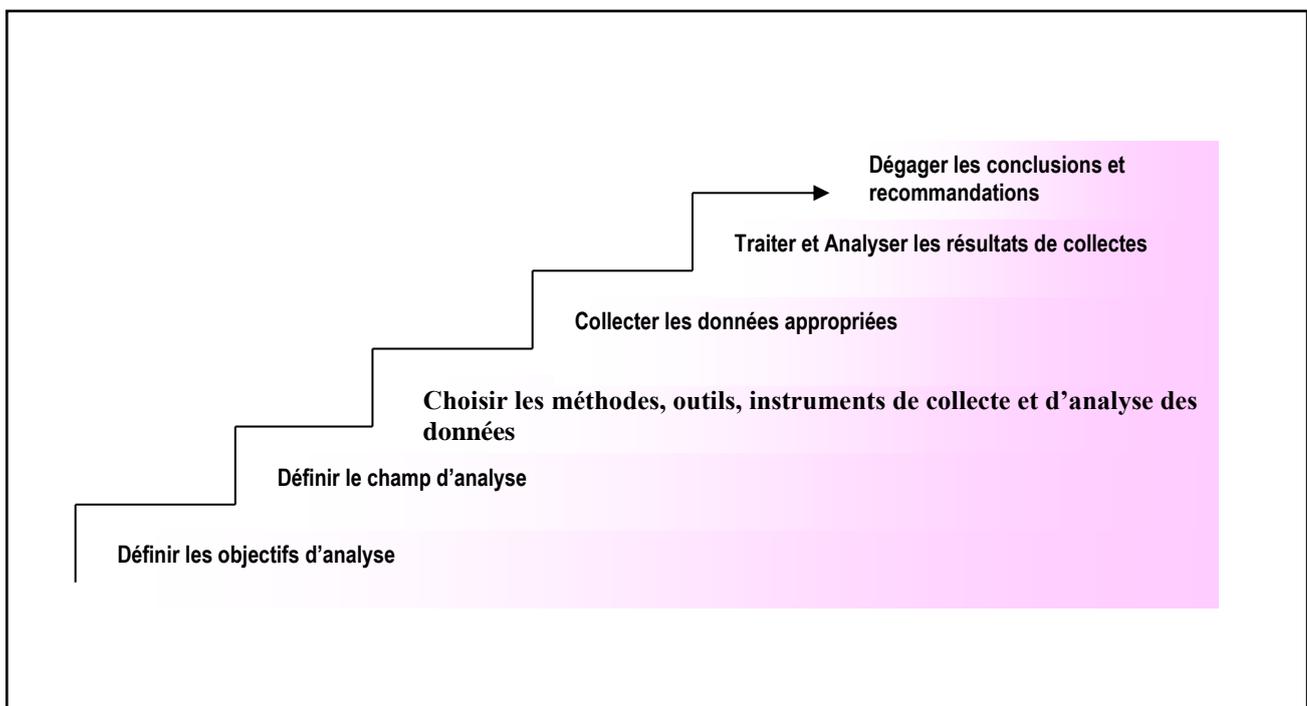
L'analyse budgétaire se fait généralement de la manière suivante:

#### ⇒ Définition des objectifs

Il s'agit de préciser : (1) ce qu'on cherche à montrer, et (2) les hypothèses qu'on veut vérifier. Les objectifs peuvent s'inspirer des problèmes pouvant handicaper la réalisation des résultats escomptés.

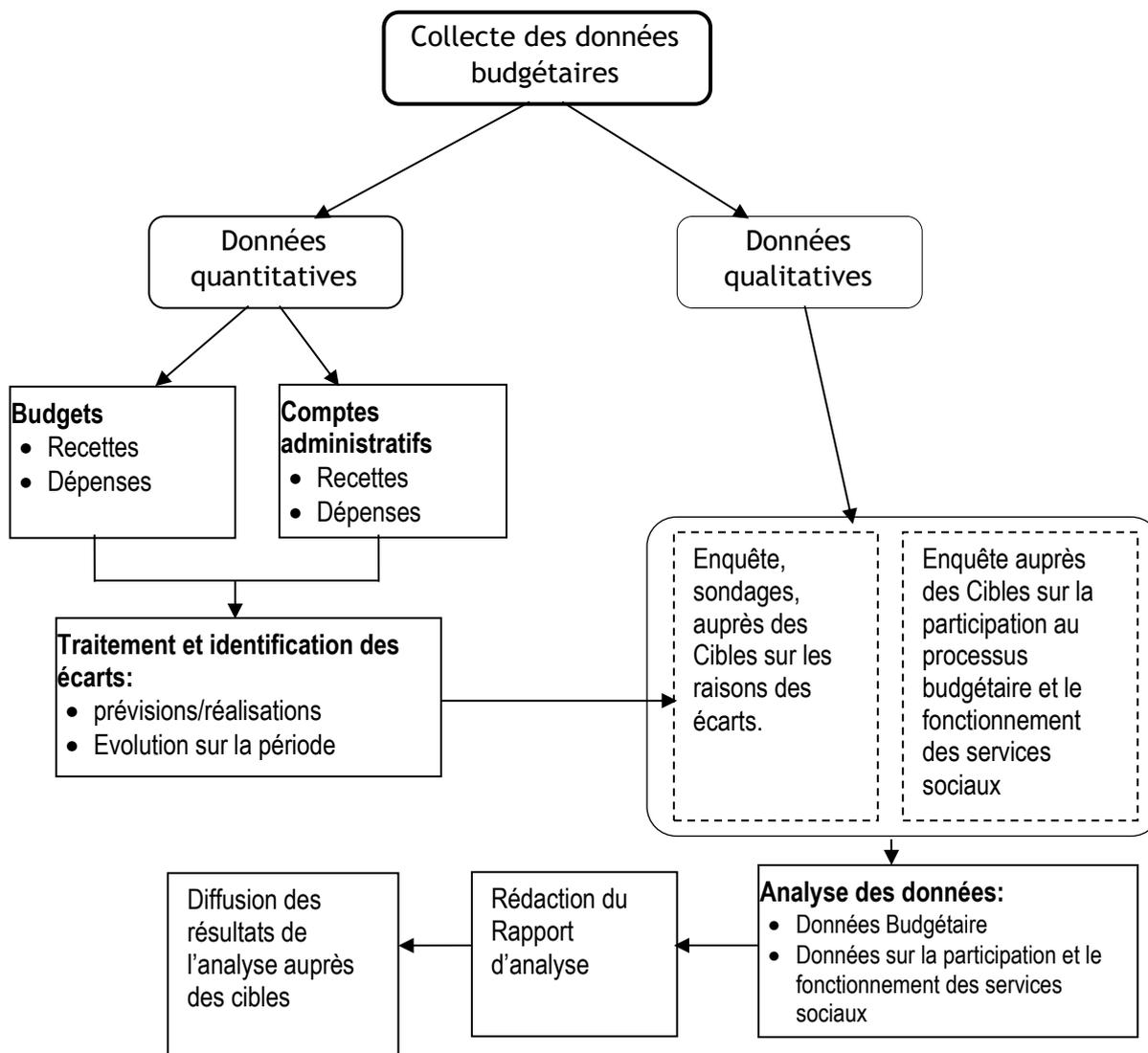
#### Demarche globale de l'analyse budgetaire

L'analyse budgétaire est une étape déterminante du suivi citoyen du budget. Elle doit être menée de façon conséquente pour une participation citoyenne active et responsable au processus de planification et de budgétisation des actions de développement.



Le schéma ci-dessous montre les grandes phases de l'analyse du budget des collectivités.

### Les grandes phases de l'analyse du budget collectivités



### 4.3 Quelques effets du contrôle citoyen du budget des collectivités

#### Avantages du suivi citoyen du budget des collectivités

L'avantage du suivi citoyen du budget peut être apprécié aussi bien sur les parties prenantes, sur les affaires publiques que sur les partenaires.

#### ☐ Sur les parties prenantes

- Renforcement de l'éveil de la population ;
- Limitation des rumeurs et suspicion ;
- Renforcement de la crédibilité des autorités auprès des citoyens ;
- Gestion saine et niveau de corruption faible ;
- Instauration d'un climat de confiance entre acteurs de développement (gestionnaires publics/élus et citoyens) ;
- Instauration d'une meilleure ambiance de travail entre autorités et collaborateurs.

#### ☐ Sur la performance des services publics

- Amélioration des prestations ;
  - Maîtrise du rôle des acteurs (décideurs, population) ;
  - Forte mobilisation des ressources ;
  - Taux d'investissement amélioré ;
  - Meilleure implication de la population dans la gestion des affaires publiques et par conséquent dans le développement.
- Sur les relations de l'administration avec ses partenaires**
- Crédibilité de la collectivité territoriale auprès des acteurs (PTF, investisseurs privées, Etat...) ;
  - Accroissement des investissements de la part des PTF ;
  - Augmentation de la visibilité de la collectivité territoriale.

### **Conséquences de l'insuffisance du suivi du budget**

Lorsque les facteurs de réussite de la reddition des comptes ne sont pas établis et que le Président de l'organe d'exécution (Maire, Président du conseil de cercle et Président du conseil régional) ne se prête pas aux obligations de rendre compte, les conséquences sont multiples et multiformes sur le développement local. On peut en citer quelques-unes :

- climat de suspicion entre autorités et collaborateurs de même qu'avec les citoyens ;
- climat favorable à la fraude et à la corruption ;
- faible qualité des prestations ;
- faible taux d'investissement ;
- Partenaires Techniques et Financiers peu engagés à investir ;
- désintérêt des citoyens à la gestion des affaires publiques ;
- faible engagement des citoyens ;
- faible taux de recouvrement des taxes ;
- instabilité des pouvoirs publics.

## **4.4 Introduction de calcul et d'outils de collectes d'analyse budgétaire**

L'analyse du budget se fait aux moyens d'instruments ou d'outils de collecte et d'analyse.

Quelques outils pour la collecte et l'analyse du budget

### **4.4.1 Outils d'analyse des données**

⇒ Taux d'exécution des ressources allouées au secteur Eau Hygiène et l'assainissement

- **Définition:**

Pourcentage des dépenses totales effectuées par rapport aux ressources allouées au secteur.

- **Mode de calcul:**

**Numérateur** : montant des dépenses totales effectuées dans le secteur x 100

**Dénominateur** : total des ressources allouées au secteur.

- **Intérêt:**

Apprécie la capacité d'absorption des ressources allouées au secteur.

⇒ Poids des ressources allouées au secteur de l'éducation dans l'ensemble des ressources budgétaires

- **Définition :**

Part des ressources allouées au secteur par rapport aux ressources totales du budget.

- **Mode de calcul :**

**Numérateur :** Montant des ressources allouées au secteur x 100

**Dénominateur :** Ressources totales du budget

- **Intérêt :**

Apprécie l'importance du secteur dans le budget

⇒ **Taux d'exécution physique des investissements dans le secteur**

- **Définition :**

Pourcentage des réalisations physiques par rapport aux prévisions budgétaires dans le secteur.

- **Mode de calcul :**

**Numérateur :** Nombre d'infrastructures/investissements réalisés par la commune dans le secteur x 100

**Dénominateur :** Nombre total d'infrastructures/investissements prévus par la commune dans le secteur

- **Intérêt :**

Apprécie l'écart entre les prévisions et les réalisations physiques d'infrastructures dans le secteur.

#### **Autres angle d'analyse :**

- Taux d'accès à l'eau potable ;
- Taux global de mobilisation des ressources allouées à l'éducation ;
- Taux global de réalisation urbaine/rurale ;
- Proportion des dépenses du secteur sur l'économie nationale (PIB) ;
- Part totale de l'appui budgétaire accordé au secteur ...

#### 4.4.2 Outils de collecte des données

⇒ Fiches de collecte

- **Fiche de collecte de données relatives à la gestion des ressources allouées au secteur**

ANNEE	BUDGET TOTAL		SECTEUR SANTE DE LA REPRODUCTION			POIDS DES RESSOURCES DU SECTEUR DANS LE BUDGET (C)/(A)	OBSERVATIONS
	PREVISIONS (A)	EXECUTION REELLE (B)	PREVISIONS (C)	EXECUTION (D)	TAUX D'EXECUTION (D)/(B)		
2010							
2011							
2012							
2013							

**NB :**

- Tenir compte de tous les documents budgétaires ;
- Un travail de sommation des montants (prévisions et réalisations) de toutes les lignes relatives à l'Eau, hygiène et assainissement devra être effectué.

- **Fiche de collecte de données sur l'effectivité des réalisations dans le secteur**

**ANNEE :** .....

N°	NATURE DES INVESTISSEMENTS PREVUS DANS LE BUDGET	PERIODE PREVUE POUR LA REALISATION	SITUATION D'EXECUTION			OBSERVATIONS
			REALISE	EN COURS	NON REALISE	
	<b>TOTAL</b>					

**NB :** Cocher la cage correspondante

### 4.4.3 Outils graphiques

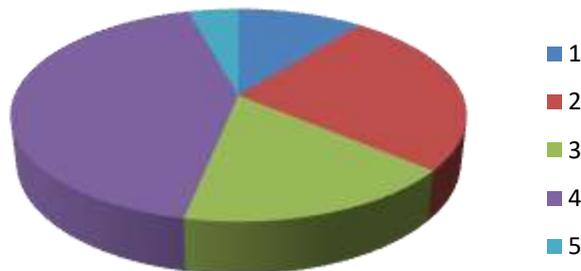
Outils graphiques d'illustrations : Camemberts, histogrammes, courbes.

- **Camemberts**

Les camemberts appelés aussi diagrammes en secteurs ou diagrammes circulaires montrent chacune des composantes principales du budget et permet de visualiser leur importance relative par rapport au budget global. Les différences sont mieux visualisées. Certaines personnes se souviennent plus facilement des images que des chiffres ou des tableaux. En disposant les données dans une feuille Excel, « l'assistant graphique » de la barre d'outils permet de construire le camembert (« secteurs ») en choisissant dans le « type de graphiques » et en spécifiant les formes désirées.

**NB :** dans un camembert, les différentes parties forment nécessairement un tout ayant un sens. Par exemple, si on veut présenter la structure du budget on peut utiliser un camembert. En revanche lorsqu'on veut comparer les parts du Ministère de la santé et de l'éducation qui ne forment pas un tout ayant un sens clair, le camembert n'est pas approprié. Un histogramme est préférable.

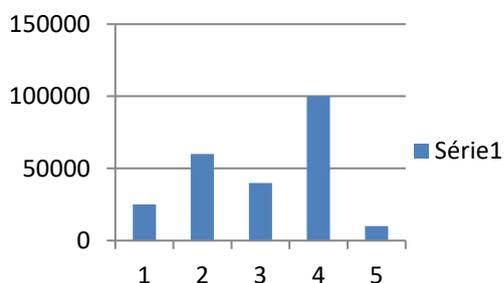
**Exemple de diagramme en secteurs (camembert)**



- **Histogrammes**

Un histogramme montre simplement les tailles relatives de différents objets à comparer. Les objets ne forment pas un tout contrairement au Camembert. De même, en disposant les données dans une feuille Excel, « l'assistant graphique » de la barre d'outils permet de construire l'histogramme (« histogrammes ») en choisissant dans le « type de graphiques » et en spécifiant les formes désirées.

**Exemple d'histogramme**

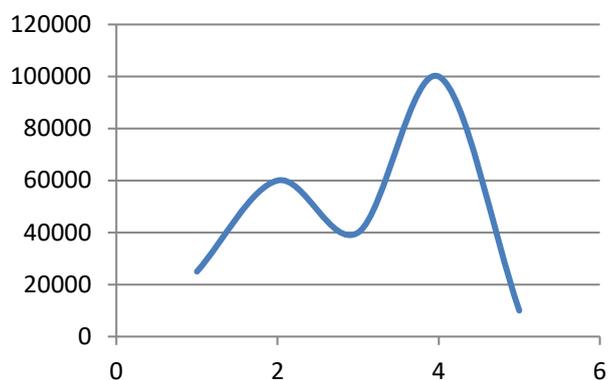


- **Courbes**

Ce sont des lignes décrivant dans un plan l'évolution d'un phénomène ou comparant l'évolution des plusieurs phénomènes ayant une échelle comparable de valeurs. Elles sont très souvent utilisées pour décrire les changements dans le temps de certaines variables. En rappel, les comparaisons dans le temps se font en valeurs réelles déflatées ou actualisées. Les courbes se construisent dans une feuille Excel en suivant la même

procédure que pour les camemberts et les histogrammes en spécifiant le type de graphique et les options de formes.

**Exemple de courbe**



# **Module 5 :**

# **Plaidoyer et processus budgétaire**

## 5. PLAIDOYER ET PROCESSUS BUDGETAIRE

### 5.1 Objectifs du module

A la fin du module, les participants doivent être capables de :

- Définir le contenu du plaidoyer ;
- Énumérer les éléments fondamentaux du plaidoyer ;
- Déterminer les niveaux d'intervention du plaidoyer ;
- Déterminer les cibles et les artisans du plaidoyer ;
- Dégager les informations indispensables à l'élaboration d'un plan de campagne de lobbying-plaidoyer.

Le plaidoyer, devenu aujourd'hui un mode d'intervention majeur des acteurs dans le domaine de la population et du développement, est une pratique ancienne dans toutes les sociétés.

### 5.2 Quelques définitions du plaidoyer

Le plaidoyer est une action visant à changer les politiques, positions ou programmes d'une institution quelle qu'elle soit :

- Le plaidoyer, c'est argumenter pour défendre ou recommander une idée devant d'autres personnes ;
- Le plaidoyer, c'est prendre la parole, attirer l'attention d'une communauté sur une question importante et orienter les décideurs vers une solution ;
- Le plaidoyer, c'est travailler avec d'autres personnes et organisations pour faire une différence ;
- Le plaidoyer, c'est l'action de personnes participant à des processus décisionnels qui influencent leur vie ;
- Le plaidoyer peut viser à changer une organisation à l'échelle interne ou modifier un système entier ;
- Le plaidoyer peut regrouper un grand nombre d'activités spécifiques à court terme pour arriver à une vision du changement dans le long terme ;
- Le plaidoyer consiste en différentes stratégies visant à influencer la prise de décisions aux niveaux local (commune, cercle, région), national et international. Les stratégies de plaidoyer peuvent comporter des activités de « lobbying », **de marketing social**, de communication, d'organisation communautaire, ou maintes autres « stratagèmes ». le lobbying qui signifie faire pression en anglais, est un outil utilisé dans le plaidoyer ;
- Le plaidoyer, c'est mettre un problème à l'ordre du jour, offrir une solution à ce problème et mettre en place un soutien pour agir, tant au niveau du problème que de la solution ;
- Le plaidoyer pourrait être défini comme un processus dynamique et relationnel qui permet d'introduire un ou des changements significatifs, de résoudre un problème important qui concerne un groupe, une communauté, par une décision concertée sur la demande et la participation des intéressés, avec l'assistance de partenaires convaincus

Des idées fortes se dégagent de toutes ces définitions:

- Influencer ceux qui ont le pouvoir de décider
- Mobiliser les intéressés
- Argumenter
- Convaincre tous les acteurs
- Persévérer dans les efforts
- Avoir le soutien des autres

Partout où un changement doit se faire, le plaidoyer a un rôle à jouer

## RETENONS ENSEMBLE

On appelle plaidoyer un processus (ou un ensemble d'actions) mené, généralement par un groupe d'individus ou d'organisations, en vue d'obtenir un soutien ou une adhésion à une idée, à une cause, à un programme ou à une institution, à la prise en charge d'un problème de la part de personnes, de groupes ou d'institutions ayant une capacité de décision, de facilitation ou de nuisance en exploitant les techniques d'influence.

Le plaidoyer permet ainsi d'influencer la prise de décision dans un domaine donné, de créer les conditions favorables à l'introduction, au changement ou à l'abrogation de politiques, de textes, de programmes ou de stratégies données.

### 5.3 Pourquoi le Plaidoyer?

Le nouveau concept de plaidoyer a une triple vocation:

(a) promouvoir un climat favorable pour la mise en œuvre des programmes nationaux

(b) promouvoir des activités ayant un impact direct ou indirect sur la population mais qui ne sont pas pris en compte par les interventions ; et

(c) Améliorer le niveau de vie de la population,

Pour le FNUAP, " le but du plaidoyer est de promouvoir ou de renforcer un changement au niveau de la politique, du programme ou de la législation. Plutôt que de fournir un appui direct aux clients ou aux utilisateurs des services, le plaidoyer vise à obtenir l'appui d'autrui, c'est-à-dire à créer un environnement propice. Il compte sur les stratégies et les techniques de l'IEC pour atteindre son but" (Directives du FNUAP(fonds des nations unis pour la population), juillet 1997)

### 5.4 Que peut faire le plaidoyer ?

En matière de développement, le plaidoyer permet entre autres:

- De mettre à l'ordre du jour les questions de développement ;
- D'accroître la prise de conscience du rôle des acteurs dans le processus du développement ;
- De faire adopter une politique visant le bien-être de la population ;
- De forger un appui aux objectifs et aux Politiques et Programmes y compris les stratégies de mobilisation des ressources ;
- De réviser les politiques et programmes existants pour y inclure les acquis des Programmes en cours ou exécutés ;
- De créer et renforcer la prise de conscience du rôle des acteurs dans la mise en œuvre des politiques et programmes de développement ;
- D'obtenir un appui en faveur des organisations actives dans le domaine du développement;
- De mobiliser des ressources financières, matérielles et humaines pour les activités de développement ou de susciter une allocation optimale de ces ressources.

## 5.5 Les éléments fondamentaux du plaidoyer

N°	Éléments	Questions à se poser	Avantages
1	Se fixer un objectif	Qu'est-ce qu'on veut changer concrètement	Permet de savoir où le groupe veut aller exactement
2	Analyser les publics décideurs	Quelles sont les personnes qui décident dans leur domaine ? quels sont les processus de prise de décision ?	Permet de ne pas rater la cible et d'agir au bon moment de la prise de décision
3	Rechercher les données	Quelles sont les données disponibles ? sont-elles fiables ? faut-il faire de la recherche complémentaire ?	Facilite l'identification du problème de plaidoyer et le choix d'un objectif. Permet de bâtir un bon argumentaire
4	Créer les alliances / analyser les champs de force	Qui est pour ? qui est contre l'objectif de plaidoyer ? tisser les alliances	Permet de nouer les alliances et de développer des stratégies pour contrecarrer les adversaires / opposants
5	Formuler les messages	Que veut-on faire savoir ? que dire ? à qui ? Quand ? Où ? par qui ?	Permet d'attirer l'attention, de susciter l'intérêt, de convaincre et d'inciter à l'action
6	Présenter les messages avec des outils d'influence	Quels outils, canaux, support, techniques utilisés pour convaincre les décideurs ? Comment ?	Les techniques et messages sont adaptés à chaque groupe cible
7	Mobiliser les ressources	Combien coûte l'action en termes d'argent, de temps, de ressources humaines et matérielles ? Où ? Comment les mobiliser ?	Permet de planifier, d'acquérir des ressources et de les utiliser de façon optimale
8	Evaluer l'activité de plaidoyer	Quels ont été les succès ? les échecs ? quelles leçons tirées ? comment améliorer la stratégie du plaidoyer ?	Permet de mesurer le niveau de réalisation de l'objectif, et d'améliorer la capacité d'agir dans la flexibilité
9	Constituer le groupe de plaidoyer	Qui est concerné par le thème ? qui est engagé pour le plaidoyer ?	Permet de constituer un groupe de plaidoyer motivé, engagé et dévoué

## 5.6 Mécanismes opérationnels du plaidoyer

Quatre éléments clés sont nécessaires pour mener le plaidoyer à un niveau global, à savoir :

- mécanisme de coordination ;
- coalition et réseaux pour l'exécution des activités de plaidoyer ;
- institutions pour livrer les produits techniques ;
- partenariat efficace avec les médias.

## 5.7 Les niveaux d'intervention et cibles du plaidoyer

Les niveaux d'intervention du plaidoyer peuvent être :

- **Niveau international** : pour faire changer les chartes, les déclarations, les accords, programmes d'actions, conventions,...
- **Niveau national ou central** : pour faire changer les lois, décrets, politiques sectoriels, programmes, arrêtés, documents d'orientation, circulaires, protocoles,...
- **Niveau régional ou intermédiaire** : pour faire évoluer les arrêtés, règlements, directives, les lettres,...
- **Niveau local ou communautaire** : pour faire évoluer les us et coutumes, les directives, les décisions et les pratiques traditionnelles,...
- **Niveau familial** : pour amener des changements de comportement social, d'attitudes,...

Les cibles et artisans du plaidoyer sont :

### a. Cibles

Les cibles du plaidoyer peuvent être :

- **Des personnes physiques**: individus, groupes d'individus tels que les leaders politiques, religieux, communautaires, groupe socio-professionnel, ...
- **Des personnes morales**: institution, organisations telles que les institutions administratives, gouvernementales, les entreprises, les syndicats, associations de jeunes, de femmes...qui décident ou qui sont susceptibles soit d'influencer de manière significative, soit d'assurer une médiation efficace.

Le pouvoir des cibles réside dans une prise de décision sur une question importante, d'intérêt public.

### b. Artisans

Ils comprennent tous ceux qui ont :

- Une cause à défendre,
- Des mesures à faire prendre
- Des mesures à faire appliquer
- Une décision d'intérêt public à influencer (changement)

Ce sont:

- Des institutions ou réseaux professionnels
- Des responsables d'ONG, d'associations
- Des organisations communautaires
- Des responsables de programmes
- Des personnes directement concernées par un problème
- Des groupes d'intérêt ponctuel
- Des chercheurs

Les artisans doivent entreprendre le plaidoyer avec engagement, conviction, dévouement, dans la confiance, la persévérance et l'esprit d'équipe.

## 5.8 Ce que le plaidoyer n'est pas

- Une activité ponctuelle
- Un programme classique de développement
- Une simple négociation
- Une panacée pour résoudre tous les problèmes de développement
- Une solution miracle

- Une simple sensibilisation, ni un cri de cœur
- Une action spontanée
- Une simple activité de communication
- Une action de résolution d'un problème individuel
- Une action facile

## **5.9 Les domaines possibles de plaidoyer**

Le plaidoyer peut s'appliquer à tous les domaines de l'activité humaine qui sont d'intérêt public et qui nécessitent l'adoption et l'application de mesures appropriées. On a ainsi :

- le plaidoyer à caractère politique
- le plaidoyer économique et commercial
- le plaidoyer à caractère scientifique et technologique
- le plaidoyer à caractère militaire
- le plaidoyer en matière de population et développement, etc.

## **5.10 Les étapes d'une campagne de plaidoyer**

- 1) Identifier le problème et les actions à entreprendre pour lever le défi.
- 2) Evaluer l'environnement externe, son influence sur la politique :
- 3) Recherche de données;
- 4) Analyser et formuler le défi ;
- 5) Se fixer un but et des objectifs;
- 6) Créer des alliances;
- 7) Identifier les publics décideurs;
- 8) Comprendre le processus décisionnel;
- 9) Formuler les messages
- 10) Etablir un programme de communication;
- 11) Etablir un budget de la campagne de plaidoyer;
- 12) Elaborer un plan de suivi des activités de la campagne;
- 13) Choisir et planifier la ou les stratégies de plaidoyer.

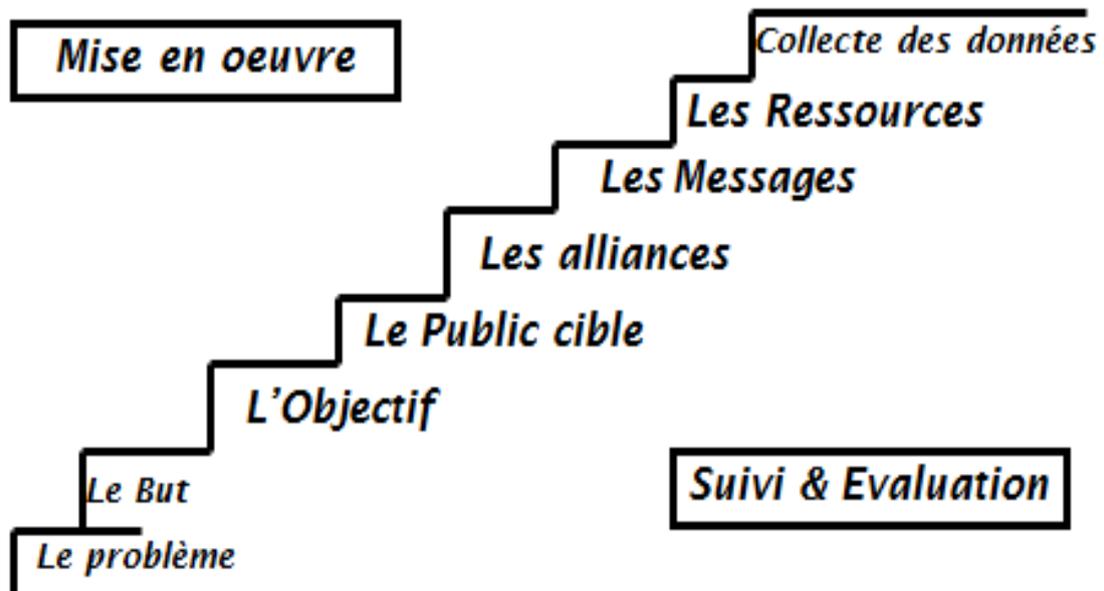
## **5.11 L'évaluation du plaidoyer**

Même si une politique ou une réforme a été appliquée avec succès et est durable au fil du temps, les conditions qui l'ont occasionnée auront changé dans certains cas nécessitant une évaluation de son impact et peut - être une reformulation de la stratégie initiale.

Au moins, toute organisation voudra évaluer la validité de sa conception ainsi que l'efficacité de sa gestion de la campagne elle-même.

Les capacités nécessaires à cette phase comprennent non pas seulement celle d'évaluation, mais aussi celles d'analyse et de conception.

# RESUMONS-NOUS



## 6. GLOSSAIRE DES TERMES UTILES

**Action** : L'action est une composante d'un programme qui rassemble des crédits du programme visant un public particulier d'usagers/bénéficiaires ou un mode particulier d'intervention de l'administration.

**Autorisation d'Engagement (AE)** : les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être juridiquement engagées au cours de l'exercice pour la réalisation des investissements prévus par la loi de finances.

**Budget annexe** : Budget retraçant les dépenses et les recettes d'un service de l'État non doté de personnalité morale dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à paiement.

**Budget Opérationnel de Programme (BOP)** : regroupe la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activités (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département,...). Le BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de moyens associés à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats. Les objectifs du budget opérationnel de programme sont définis par déclinaison des objectifs du programme.

**Budget général** : Le budget général est la partie du budget d'Etat qui retrace toutes les recettes et toutes les dépenses de l'État, à l'exception des recettes affectées par la loi de finances à certaines dépenses

**Budget-citoyens** : Le budget annuel du gouvernement est généralement un document long et complexe, qui s'accompagne de documents-annexe très détaillés. Même pour les non-experts, la compréhension de ces rapports est une tâche difficile et prenante. Le Budget-Citoyens est un résumé simplifié, accessible au grand public du budget de l'Etat, qui permet de faciliter sa compréhension.

**Budget-programmes** : Nomenclature de présentation du budget de l'Etat qui permet de mettre en relation l'utilisation de crédits budgétaires et les politiques publiques mises en œuvre. Les crédits sont regroupés et présentés au sein d'un programme. Le BP intègre les notions d'efficience et d'efficacité à travers l'évaluation permanente des politiques publiques mises en œuvre : les activités et les coûts du programme sont associés à des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer les résultats. Par sa présentation pluriannuelle, le Budget-programmes permet, également, d'évaluer l'évolution à moyen terme des politiques publiques.

**Cadrage budgétaire** : Sur la base d'hypothèses économiques précises et justifiées, le Cadre Budgétaire évalue le niveau global des recettes attendues de l'État et des dépenses budgétaires. Ce document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle indique également l'évolution de la dette du secteur public, fixe les objectifs d'équilibre budgétaire et financier sur le moyen terme. L'objet de ce cadrage est de permettre aux autorités chargées de la politique budgétaire d'opérer les choix stratégiques pour l'élaboration de la loi de finances.

**Charte de gestion** : La charte de gestion est un document écrit et formalisé par le ministre ou le président de l'institution en collaboration avec les responsables des programmes, les responsables des budgets opérationnels de programmes et les responsables des unités opérationnelles de programmes et les responsables des service d'appui t de conseil. L'objectif est de fixer dans un document unique et de manière partagée les rôles et responsabilités des différents acteurs et de préciser les règles de pilotage et de fonctionnement des programmes du ministère ou de l'institution.

**Crédits budgétaires** : Les Crédits budgétaires sont les allocations budgétaires aux services publics autorisées par l'Assemblée nationale.

**Crédits de Paiement :** Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées au cours de l'exercice.

**Compte spécial du Trésor :** Le compte spécial retrace des recettes et des dépenses de l'État entre lesquelles on veut établir un lien, soit que l'on veuille affecter certaines recettes à la couverture de certaines dépenses, soit que l'on veuille faire apparaître une sorte de bilan entre des opérations qui sont en étroite corrélation. Les catégories de comptes spéciaux sont les suivantes :

- Les comptes d'affectation spéciale ;
- Les comptes de commerce ;
- Les comptes d'opérations monétaires ;
- Les comptes de concours financiers.

**Critères de convergence :** Mécanisme de surveillance pour l'harmonisation des politiques économiques et financières des Etats membres d'une zone monétaire ou économique (UEMOA, CEDEAO).

**Dépense fiscale :** Une dépense fiscale est un transfert de ressources publiques résultant d'une réduction des obligations fiscales relativement à un système fiscal de référence, plutôt qu'une dépense directe. Elle résulte d'une mesure dérogatoire de nature fiscale prise par une autorité habilitée, en vue d'alléger la charge fiscale d'un contribuable ou d'un secteur d'activités et qui entraîne un manque à gagner pour le trésor public.

**Dialogue de gestion :** Le dialogue de gestion est un processus d'échange et de décision entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés. Il concerne la mise en œuvre des programmes, des actions pour atteindre des objectifs dans un esprit de performance dans la mise en œuvre des politiques publiques.

**Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) :** Les DPPD prévoient l'évolution budgétaire et des résultats attendus sur chaque programme en fonction des objectifs poursuivis sur une période de trois ans. Tous les ministères, budgets annexes et comptes spéciaux doivent présenter chacun un DPPD qui regroupe les programmes qui leurs sont associés. Ils doivent être cohérents avec le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP). Les DPPD sont ainsi le vecteur principal de la performance : à travers les programmes qui le composent, ils précisent les objectifs et les indicateurs retenus pour chacune des politiques publiques.

**Débat d'Orientation Budgétaire :** Dans le cadre du renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement et afin d'améliorer l'information des parlementaires sur l'évolution des finances publiques à moyen terme, le Gouvernement présente, au plus tard le 30 juin de l'année, les documents budgétaires pluriannuels (DPBEP et DPPD). Les orientations présentées dans ces documents donnent lieu à un débat et offre aux parlementaires une première estimation de l'évolution de la situation budgétaire et des besoins de crédits du Gouvernement en amont de la discussion sur le projet de loi de finances de l'année.

**Finances publiques :** Les finances publiques sont définies comme l'étude des ressources, des charges et des comptes des collectivités publiques (Etat, Collectivités territoriales, Etablissements publics).

**Fongibilité :** La fongibilité est la liberté offerte à chaque gestionnaire de modifier la répartition de ses crédits dans un cadre cependant prédéfini afin de mettre en œuvre son programme de manière performante. Elle permet de modifier les affectations prévues initialement afin de les adapter à l'évolution des besoins. Ainsi, à l'intérieur d'un même programme, les crédits sont redéployables sur simple arrêté du ministre sectoriel concerné.

**Loi de finances :** Les lois de finances « déterminent, pour un exercice (une année civile), la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Ce sont des lois ordinaires, mais qui sont adoptées selon une procédure de vote spéciale.

Il existe plusieurs types de loi de finances :

- la loi de finances initiale (LFI) autorise notamment la perception des ressources de l'État et des impositions de toutes natures ;
- les lois de finances rectificatives (LFR) ou « collectifs budgétaires » modifient en cours d'année les dispositions de la LFI ;
- la loi de règlement qui arrête, chaque fin d'année budgétaire, le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État, ratifie les opérations réglementaires ayant affecté l'exécution du budget, fixe le résultat budgétaire, décrit les opérations de trésorerie, arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget, ainsi que le résultat budgétaire (déficit ou excédent) qui en découle.

**Ordonnateur** : autorité qui a le pouvoir d'engager les dépenses d'une personne publique et donc de générer une dette pour la personne publique.

**Pacte convergence et de surveillance multilatérale** : Le Pacte convergence et de surveillance multilatérale est un engagement formel pris par les Etats membres de l'UEMOA en vue :

- de renforcer la convergence des économies des Etats membres ;
- de conforter la stabilité macroéconomique ;
- d'accélérer la croissance économique ;
- d'approfondir la solidarité entre les Etats membres.

Ce Pacte constitue un instrument communautaire destiné à assurer la mise en œuvre harmonieuse du dispositif de la surveillance multilatérale des politiques macroéconomiques au sein de l'Union.

**Projets Annuels de Performance (PAP)** : Les PAP présentent la stratégie, les objets et les indicateurs de résultats de chacun des programmes. Ce document comprend des énoncés des objectifs et des indicateurs de performance chiffrés montrant les résultats attendus. Ils comprennent aussi des éléments de programmation financière, notamment l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement.

**Plafond d'endettement** : Niveau d'endettement annuel fixé par la loi de Finances et au-delà duquel aucune décision d'emprunt ne peut être prise.

**Politique budgétaire** : Les décisions concernant les allocations annuelles des ressources c'est tout ce qui concerne les résultats d'un budget. Elle est liée :

- au montant des ressources allouées ;
- aux choix qui sont faits dans le cadre de l'allocation des ressources.

**Produit Intérieur Brut** : L'indicateur de la richesse produite par un pays, soit la somme des valeurs ajoutées de l'ensemble des branches de production.

**Programme** : Selon l'article 11 de la loi N°2013-028 du 11 juillet 2013, modifiée, portant loi de finances, un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme.

Le programme est assorti d'objectifs précis, arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus.

**Rapport Annuel de Performance (RAP)** : Document exprimant les performances réellement obtenues comparées aux objectifs figurant dans les projets annuels. Le RAP présente les réalisations et les résultats du suivi de la performance. Il est annexé au projet de loi de règlement qui doit être présentée au Parlement au plus tard pour la session budgétaire suivant l'année sous revue.

**Solde budgétaire de base** : L'ensemble des Recettes hors dons et investissements financés sur ressources extérieures moins l'ensemble des Dépenses Totales et Prêts Net (souvent rapporté au PIB). C'est un indicateur de mesure la soutenabilité de la politique budgétaire.

**Solde budgétaire global** : L'ensemble des Recettes et des Dons moins l'ensemble des Dépenses Totales et Prêts Nets. La différence au cours d'une année entre les recettes et les dépenses.

**Stock de la dette** : Somme de la dette restante due (échéances futures en principal) et des arriérés en principal et en intérêts.

**Taux de pression fiscale** : (Recettes fiscales rapportées au PIB)\*100

**Transparence budgétaire** : Selon le FMI, c'est « Faire connaître au public les activités budgétaires passées, présentes et futures de l'Etat ».

**Transferts de crédits** : Les transferts de crédits modifient la répartition des crédits budgétaires entre programmes de ministères distincts. Ils sont autorisés par décret pris en Conseil des Ministres sur rapport conjoint du ministre chargé des finances et des ministres concernés.

**Virement de Crédits** : Les virements de crédits modifient la répartition des crédits budgétaires entre programmes d'un même ministère.

**Viabilité de la dette publique** : La capacité d'un pays à honorer ses obligations de dette sans requérir d'allègement de la dette ni accumuler d'arriérés.

**Unité Opérationnelle de Programme (UOP)** : est le niveau d'exécution de la dépense du BOP. Elle constitue le niveau inférieur de mise en œuvre opérationnelle du programme.