

FINANCE PUBLIQUE : LE BUDGET DE L'ETAT

A/ Notion de budget

Définition :

Naguère, le budget était défini comme étant « l'acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes annuelles de l'Etat ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles ». (Décret français du 31 mai 1962).

A cet égard, quatre points sont à relever :

- Le budget est un acte juridique, à savoir qu'il émane d'une institution, notamment, le parlement ;
- Le budget est un état prévisionnel : les recettes et les dépenses sont considérées comme probables et évaluées par anticipation ;
- Le budget est un acte d'autorisation : l'acte émanant de l'assemblée nationale ou du parlement engage l'Exécutif à procéder à son exécution ;
- Cet acte juridique est annuel ; dès lors, cette autorisation n'est valable que pour une année

Au total, le budget est l'état des prévisions de recettes et de dépenses d'une période donnée et dont la réalisation est autorisée, par la loi de finances, acte-condition. Celle-ci fixe les voies et moyens pour l'ensemble, à savoir, les ressources et la façon dont elles seront réalisées.

Ces définitions rappelées ci-dessus, en mettant l'accent sur ces quatre notions traduit deux préoccupations du législateur : reconnaître à l'institution compétente la vocation d'habilitation, d'une part, et, d'autre part l'établissement d'un document comptable chiffré, décrivant les recettes et les dépenses de l'Etat.

La définition Sénégalaise du budget insiste d'abord sur sa composition et ensuite sur sa périodicité (annuelle) : « le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année financière, toutes les ressources et toutes les charges permanentes directes ». (Loi organique n° 75-64 du 28 juin 1975 relative à la loi de finances, article 15).

Par ailleurs, on constate que le souci du législateur sénégalais de considérer surtout les comptes, l'amène à une définition plutôt comptable du budget. C'est, assurément l'optique de la comptabilité publique englobant l'ensemble des comptes, des techniques et des règles de leur fonctionnement qui l'a fait aboutir à cette approche du budget.

Caractères du budget :

Le budget a un caractère évaluatif, c'est un plan, un devis que le Gouvernement tendra à exécuter exactement, mais sans y parvenir le plus souvent. Des plus-values ou des moins-values pourront se produire en recettes et des économies sur les dépenses, dont le plafond est prévu ne saurait, en règle générale, être dépassé, sans nouvelle autorisation.

Ces différences seront constatées après la clôture de la période d'exécution du budget. Dans le même cadre que ce budget, le Gouvernement produira à l'assemblée nationale, les recettes et les dépenses effectivement réalisées en regard des prévisions, objet de la loi de règlement.

Perçu sous cet angle, le budget s'avère différent du bilan. Alors qu'un budget est un acte annuel, un bilan peut être établi à un moment quelconque ; il regroupe l'ensemble des éléments positifs et négatifs d'une entreprise sous les titres d'actif et de passif, et ce, depuis le début du fonctionnement de l'entreprise.

D'autres caractères, longtemps soulignés par les tenants des finances classiques, ont trait à la neutralité, à l'improductivité et à l'équilibre du budget.

- L'effet neutre du budget doit être perçu en rapport avec la vie économique et sociale par son faible impact, dès lors que l'Etat s'abstient d'intervenir dans ces domaines ;
- Le caractère improductif du budget est donc une conséquence de ce qui précède dans la mesure où l'Etat se limite à lever l'impôt et se garde de produire des biens et des services ;
- L'équilibre du budget obéit à un double souci :
 - L'Etat prévient l'excédent budgétaire qui traduirait un prélèvement inutile ; il évite également les déficits qui seraient l'expression d'un Etat trop dépensier.

Hormis ces caractères, le budget est soumis à des règles classiques de finances publiques qui assurent sincérité et clarté dans la gestion des deniers de l'Etat. Même si quelques unes parmi elles sont jugées parfois surannées, elles ont pu être conservées par le biais des tempéraments qui y sont apportés.

B/ Principes budgétaires

Les principes budgétaires au respect desquels l'élaboration du budget reste soumise sont au nombre de cinq :

- La règle de l'annualité ;
- La règle de l'unité ;
- La règle de l'équilibre ;
- La règle de l'universalité ;
- La règle de la spécialité.

L'annualité budgétaire :

Le principe de l'annualité budgétaire doit se comprendre comme étant une obligation d'autorisation parlementaire accordée au Gouvernement, valable pour une seule année, de percevoir des recettes et d'effectuer des dépenses. Dans l'application de ce principe, il se pose très souvent, des difficultés de rattachement des opérations budgétaires. En effet, généralement, le point de départ de l'année budgétaire est connu. Elle débutait au Sénégal, jusqu'en 1991, le 1^{er} juillet, pour s'achever le 30 juin de l'année civile suivante. Cette option était liée à des raisons d'ordre socio économiques. Mais depuis 1993, l'année budgétaire et l'année civile coïncident. Ce changement d'option procède de l'harmonisation des législations budgétaires et financières au sein de l'U.E.M.O.A.

En cours d'année, des opérations budgétaires sont effectuées, découlant des autorisations budgétaires. Ainsi, pendant cette période, des émissions de recettes de même que des engagements de dépenses peuvent être faits, tout autant que des recouvrements de recettes ou des paiements de dépenses. Mais, également, ces opérations peuvent être effectuées durant l'année suivant celle pour laquelle elles ont été prévues et autorisées. Dès lors, se pose le problème de leur rattachement, en occurrence, doivent-elles être rattachées

à l'année pour laquelle elles ont été prévues et autorisées ou à celle durant laquelle elles ont été réalisées ?

La résolution de ce problème peut se faire suivant deux approches :

Par celle du système de gestion ou par celle du système de l'exercice.

En application du système de la gestion, les seules recettes et dépenses effectivement encaissées ou payées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année examinée sont considérées comme appartenant à une année budgétaire donnée.

Le Sénégal a adopté le système de la gestion compte tenu de deux raisons :

- Il facilite, d'abord, une bonne tenue des comptes, en assure la simplicité et la transparence ;
- Ensuite, il permet une clôture rapide de l'année financière, même s'il est parfois prévu une journée fictive, ou période complémentaire, en vue de l'enregistrement des opérations tardives.

Quant au système de l'exercice, il rattache la créance ou la dette à l'année de sa naissance. Ainsi, à titre d'exemple, un débiteur qui devait s'acquitter d'une dette au titre de l'année budgétaire 1998 et qui la paie finalement en 2000, entrainera le rattachement de cette recette à 1998, dans un système d'exercice et son rattachement à la gestion 2000, dans le cas d'un système de gestion.

Pour faire face à certaines situations d'exceptions, le principe de l'annualité budgétaire connaît quelques dérogations qui peuvent être, des autorisations de programmes, des douzièmes provisoires, des reports de crédits, des crédits consolidés, les lois de finances rectificatives et la perception d'impôts.

Les autorisations de programmes :

Elles sont votées par l'Assemblée Nationale en vue d'autoriser l'Exécutif à engager sur une période excédant un an, des crédits sur plusieurs programmes prévus au plan, relatifs à des investissements publics, valables sans limitation de durée. Ces autorisations de programmes

sont assorties de dégagements de crédits annuels de paiement correspondant aux dépenses à engager par l'administration.

Le douzième provisoire :

Conformément aux dispositions de l'article 57 de la constitution, au cas où la loi de finances de l'année n'a pu être mise en vigueur avant le début de l'année financière, le Président de la République est autorisé à reconduire, par décret les services votés. Dans cette condition, l'administration est autorisée à continuer de percevoir les recettes et de reprendre en dépenses, le budget de l'année précédente par douzième provisoire ;

Les reports de crédits :

Ils permettent de reporter sur l'année budgétaire suivante, des crédits budgétaires non consommés au cours d'une année budgétaire. Le report de crédits n'est intégral que pour les crédits d'investissement, alors que seul, le un dixième des crédits ouverts est susceptible de report, en ce qui concerne les crédits de fonctionnement ;

Les crédits consolidés :

Ce sont des crédits qui font l'objet d'une reconduction tacite annuelle, une fois qu'ils sont adoptés. Ils ne peuvent être annulés que par le vote d'une loi ;

Les lois de finances rectificatives :

Elles sont circonstancielles et ne portent que sur le budget en cours d'exécution ; leur effet ne dépasse pas l'année financière durant laquelle elles sont votées ;

La perception d'impôt

La loi de finances, quelle soit initiale ou rectificative, prévoit le montant du produit des impôts ; les lois fiscales (impôts, douanes) en fixant les règles concernant la nature, le taux et les modalités des impositions revêtent dès lors, un caractère permanent.

Unité budgétaire :

Cette règle obéit au double souci d'une présentation en un document unique et de l'exhaustivité, notamment, toutes les recettes et toutes les dépenses doivent y figurer en même temps. Cette présentation globale permet une meilleure appréciation des recettes par rapports aux charges. En outre, l'unicité du document fait éviter l'éparpillement de ses composantes et offre au Gouvernement la possibilité d'engager sa responsabilité sur la base d'un acte unique.

Toutefois, cette règle a été tempérée par la nécessité de tenir compte de la nature de certaines opérations de l'Etat ou du statut de certains services de l'Etat quant à leur mode d'organisation ou de fonctionnement. En effet, certaines opérations effectuées par des services administratifs de l'Etat non dotés de la personnalité juridique ne s'inscrivent pas dans le cadre des budgets autonomes, mais sont plutôt prévues dans les budgets annexes figurant dans la loi de finances de l'année. Ces budgets autonomes sont prévus dans le cas où l'activité desdits services de l'Etat porte sur la production de biens et services moyennant rémunération, ou sur des opérations relatives à la liquidation d'un établissement public à caractère économiques (E.P.I.C.). Ils sont votés dans les mêmes conditions que la loi de finances initiale et en même temps.

Les budgets annexes sont prévus par la loi organique, mais le Sénégal n'y a pas encore recours. Cependant, les budgets autonomes sont de pratique plus courante, surtout, au sein des conseils d'administration des établissements publics à caractère administratif (E.P.A) et sont soumis à approbation. Certaines autres opérations des services administratifs de l'Etat généralement financées hors budget peuvent être effectuées dans des comptes spéciaux du trésor (prêts, subventions...). L'autorisation d'ouverture de ces comptes spéciaux est autorisée par la loi de finances ; les opérations retracées dans ces comptes sont effectuées par des services administratifs, mais qui fonctionnent comme des entreprises privées.

Les comptes spéciaux du trésor comprennent les catégories suivantes :

- 1) les comptes d'affectation spéciale concernant des opérations financières effectuées sur des ressources particulières (fond de l'énergie) ;
- 2) les comptes de commerce, retracent les opérations commerciales ;
- 3) les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers ;

- 4) les comptes d'opérations monétaires
- 5) les comptes de prêts ;
- 6) les comptes d'avance ;
- 7) les comptes de garantie et d'avaux.

Equilibre budgétaire

Ce principe signifie que les dépenses ne peuvent dépasser les recettes, et celles-ci doivent être limitées au montant des dépenses reconnues nécessaires. Pendant longtemps, il a été considéré comme clé de voute des finances publiques classiques et comme une nécessité absolue, parce qu'étant l'expression d'une gestion de qualité. Les tenants des finances publiques classiques, du fait de leur option pour la neutralité du budget quant aux secteurs économique, social, ont voulu faire de ce principe une règle sacro-sainte. Mais en raison des interactions entre le système financier et le système économique, l'équilibre budgétaire n'est plus perçu en terme comptables entre recettes et dépenses, mais plutôt en rapport avec l'équilibre économique. Des événements imprévus et malheureux (1^{ère} guerre mondiale et la crise économique de 1929) ont conduit à des atténuations au principe d'équilibre budgétaire et même à une option contraire, à savoir le principe de déséquilibre budgétaire ou recours au déficit budgétaire. Celle-ci consiste à augmenter les dépenses publiques, quitte à créer un déséquilibre budgétaire, en cas d'insuffisance des dépenses et des investissements privés. Autrement considéré, le principe du déséquilibre budgétaire constitue un instrument d'action sur l'économie ; il permet d'opposer à une conjoncture économique défavorable, un déséquilibre budgétaire en sens inverse, destiné à le corriger. A titre d'exemple, en cas de conjoncture inflationniste, il sera recherché un excédent budgétaire. Mais également, on peut recourir au déséquilibre budgétaire au moyen du déficit systématique préconisé par J.M. Keynes.

Par ce biais, grâce à l'intervention de l'Etat, l'économie peut connaître une relance par la création d'emplois, ce qui conduit à l'accroissement de la consommation, à savoir, de la demande, et à une formation de l'épargne destinée à l'investissement.

Le principe de l'universalité :

Ce principe procède des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, en son article 16 : « il est fait recettes du montant global du produit sans qu'il ait contraction entre les dépenses et les recettes... ». Cela signifie que les recettes et les dépenses du budget de l'Etat doivent être inscrites pour leur montant global, distinctement et dans leur intégralité. A cet égard, il est interdit toute forme de compensation entre elles, mais, et surtout, aucune contraction entre recettes et dépenses altérant la transparence n'est autorisée. En vue d'une meilleure compréhension de ce principe, il convient d'aborder ses deux composantes : la règle de la non-affectation et celle de la non-compensation.

La règle de la non-affectation des recettes :

En application de cette règle, l'ensemble des recettes inscrites au budget se confond dans une masse servant à couvrir l'ensemble des dépenses inscrites, sans tenir compte de leur origine. Cette règle, interdit qu'une recette particulière serve à couvrir une dépense particulière. C'est ainsi que, par exemple, les impôts ou les taxes perçues par les services douaniers, une fois inscrites au budget, sont prévus pour couvrir toutes les charges de l'Etat, sans aucune distinction.

L'application de cette règle explique, par ailleurs, le principe de l'unité de caisse ; en l'occurrence, le comptable ne dispose que d'une seule caisse dans laquelle sont confondus tous les fonds lui permettant d'effectuer des règlements sans distinction de leur nature ou de leur provenance.

Cette règle connaît toutefois quelques exceptions :

- La première exception est constituée par les comptes d'affectation spéciale qui sont une catégorie des comptes spéciaux du trésor. Ces comptes d'affectation spéciale retracent des ressources particulières, issues, soit du budget de l'Etat, soit d'organismes internationaux, soit de particuliers, soit de taxes parafiscales. Ces taxes parafiscales, il convient de le signaler, sont perçues par les comptables du trésor, pour le compte d'organismes parapublics ou privés, et affectées à la couverture de dépenses spécifiques.

Exemple : le fonds routier est un compte spécial du trésor, destiné à l'entretien et à la maintenance du réseau routier. Il est alimenté par une

subvention de l'Etat (budget général), par un prélèvement sur la consommation du carburant (taxe parafiscale) et parfois par une contribution d'un certain nombre d'organismes.

- La deuxième exception à cette règle est constituée par les fonds de concours, dons et legs. L'origine de ces fonds explique leur affectation. En effet, dès lors qu'ils proviennent de libéralités consenties par des personnes physiques ou par des personnes morales, en vue de la réalisation d'un projet d'intérêt général précis, il convient de destiner ces fonds à un emploi souhaité par les donateurs.
- Les recettes des budgets annexes constituent la troisième exception à la règle de non-affectation de recette. Elles sont destinées aux services publics n'ayant pas de personnalité juridique propre et qui produisent ou qui vendent des biens ou des services.

La règle de non-compensation

Cette règle appelée également règle du produit brut signifie que les recettes et les dépenses doivent être inscrites pour leur montant brut et non pour leur montant net. Elle interdit toute contraction entre recettes et dépenses et rend obligatoires l'inscription et la réalisation de leur montant réel.

Les exceptions prévues en atténuation de cette règle sont les budgets annexes et les opérations de compensations dans le cadre des marchés par conversions et par transformation.

○ Les budgets annexes :

Ce sont des micro-budgets portés en annexe du budget général et qui retracent l'ensemble des recettes et des dépenses d'un exercice public et en faisant apparaître le solde net (excédent ou déficit).

○ Les opérations de compensation

Dans le cadre de marchés par conversion sont effectuées en cas de transformation d'objets ou de matières appartenant à l'Etat.

○ **Les opérations de compensation**

Dans le cadre de marchés par transformation, comportent l'appropriation à un usage donné, de matières spécialement achetées à cet effet par l'administration et que l'Etat met à la disposition de son cocontractant.

Le principe de la spécialisation des crédits :

Par respect à ce principe, les crédits inscrits au budget sont votés pour une nature précise de dépenses, au profit d'un service ou d'un ensemble de services. Ces crédits sont spécialisés par chapitre correspondant à la nature et par article suivant les services bénéficiaires

Sont prévus, en dérogation à ce principe, les crédits globaux, les transferts de crédits et les virements de crédits.

✓ **Crédits globaux :**

Ce sont des crédits ouverts pour des dépenses spéciales mis à la disposition du Président de la République et des Crédits en vue de couvrir des dépenses communes, logés au ministère des finances. La répartition de ces dotations se fait lors de leur utilisation.

✓ **Les transferts de crédits :**

Ils permettent de procéder à une modification de la répartition initiale des dotations budgétaires, en faisant passer des crédits d'un ministère à un autre, sans en modifier la nature

✓ **Les virements de crédits :**

Ils servent, à l'instar des transferts de crédits, à une modification de la répartition initiale des dotations budgétaires à la double différence qu'ils permettent de modifier la nature de la dépense à l'intérieur du même ministère ou d'un ministère à un autre.

Après rappel des règles auxquelles est soumis le budget quant à sa présentation et à son exécution, il s'avère nécessaire d'étudier les modalités de son élaboration