2ème Phase du Projet CARES
«Soutenir l'action syndicale en matière économique et sociale pour faire du travail décent une réalité en Afrique»

Présente

PROCESSUS D'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT AU TOGO ET *MECANISME D'IMPLICATION DES SYNDICATS*

Juillet 2019

TABLE DE MATIERE

TABLE DE MATIERE 2
Table des matières 2
TABLEAUX & FIGURES 3
SIGLES & ABREVIATIONS 4
INTRODUCTION 4
1. DEFINITION DES CONCEPTS DE BASE 6
1.1. Loi de finance 6
1.2. Budget de l'Etat 10
1.3. Les principes budgétaires : 11
II. LE CADRE LEGAL ET INSTITUTIONNEL DE L'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT 12
2.1. Cadre légal 12
2.1.1. La politique d'harmonisation des finances publiques dans l'UEMOA 12
2.1.2. Les textes nationaux 13
2.2. Cadre institutionnel 14
2.2.1. Institutions 14
2.2.2. Rôles des institutions 14
2.3. Les acteurs intervenant dans l'élaboration du budget de l'état 16
2.3.1. Principaux Acteurs du budget 16
2.3.2. Etapes du processus budgétaire 17
III. CYCLE BUDGETAIRE 21
3.1. ETAPE DE PREPARATION OU FORMULATION : 22
3.2. Adoption : 23
3.3. Exécution : 24
3.4. Évaluation ou contrôle : Étape finale 24
IV. MÉCANISME D'IMPLICATION DES ORGANISATIONS 25
SYNDICALES 25
4.1. Objectifs d'une analyse budgétaire : 25
4.2. Compétences requises pour le travail budgétaire d'un syndicat 25
4.3. Stratégies d'implication des Syndicats dans le processus budgétaire 27
Recommandations 30
Conclusion 32
ANNEXES 33

TABLEAUX & FIGURES

1. FIGURES

Figure 1 : Contenu de la Loi de Finance

Figure 2 : Cycle budgétaire et les acteurs

2. TABLEAUX

Tableau 1 : Calendrier budgétaire

Tableau 2 : Implication des Organisations Syndicales dans le processus budgétaire

SIGLES & ABREVIATIONS

CARES : Comité d'Analyse et de Recherche Syndicale
CB : Cadrage budgétaire
CBMT : Cadre Budgétaire Moyen Terme
CM : Conseil des Ministres
CSI : Confédération Syndicale Internationale
DOB : Débat d'Orientation Budgétaire
DPBEP : Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuel
DSRP : Document de Stratégie et de Réduction de la Pauvreté
LF : Loi de Finance
LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finance
MEF : Ministère de l'Economie et des Finances
MPDAT : Ministère de la Planification, du Développement et de l'Aménagement du Territoire
OS : Organisation Syndicale
OTR : Office Togolais des Recettes
PND : Plan National de Développement
UEMOA : Union Economique Monétaire Ouest Africaine

INTRODUCTION

Le budget est l'acte par lequel l'Etat prévoit et autorise les recettes et les dépenses d'une année.

Les caractéristiques essentielles suivantes se dégagent de cette définition :

***Acte de* prévision :** il est élaboré avant l'année de son exécution ;

Acte d'autorisation : il ne peut être exécuté qu'après le vote du parlement qui donne son autorisation ;

Acte périodique : il est élaboré chaque année.

Le budget est aussi l'expression chiffrée des programmes d'activités au cours d'une année civile. Le budget est la consolidation d'un ou plusieurs budgets-programmes correspondant aux activités planifiées programmées pour le compte d'un ministère ou d'une institution publique. Il a les mêmes attributions que le programme.

En tant qu'acteurs de développement ayant pour rôle de mesurer la politique budgétaire de l'Etat, de vérifier si la cohésion sociale et économique sont réalisées, les syndicalistes doivent comprendre la manière dont est élaboré le budget de l'Etat.

Le cycle budgétaire est processus à trois volets : l'élaboration, l'exécution et le contrôle de l'exécution.

Il devient donc urgent pour les acteurs syndicaux de maîtriser le processus d'élaboration du budget et de s'y impliquer, pour des actions syndicales efficaces. Pour ce faire, il est nécessaire de comprendre certains concepts.

Au Togo, l'élaboration du projet de budget 2019 tient compte de l'environnement économique international et de l'évolution de l'économie nationale à fin juin 2018. En 2019, l'activité économique évoluera dans un environnement marqué par la mise en œuvre des projets **dans le Plan national de développement** (PND 2018-2022) dont les principaux axes sont :

Axe stratégique 1 : mettre en place un hub logistique d'excellence et un centre d'affaires de premier ordre dans la sous-région ;

Axe stratégique 2 : développer des pôles de transformation agricole, manufacturiers et d'industries extractives ;

Axe stratégique 3 : consolider le développement social et renforcer les mécanismes d'inclusion.

1. DEFINITION DES CONCEPTS DE BASE

1.1. Loi de finance

La loi de finances de l'année contient le budget de l'Etat. Le budget décrit les recettes et les dépenses autorisées par la loi des finances. Le budget est la partie comptable de la loi des finances, il est l'instrument de l'action du gouvernement. C'est un document comptable qui traduit un plan d'action. Le budget va permettre de prévoir pour l'année à venir, les dépenses et recettes.

Les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Il est l'acte législatif par lequel l'Assemblée Nationale vote le budget de l'Etat et autorise le pouvoir exécutif à percevoir l'impôt et à engager des dépenses publiques pendant une année civile.

Son élaboration, son exécution ainsi que le contrôle de sa mise en œuvre est régit par une loi organique relative aux lois de finances.

Dans le cadre des réformes des finances publiques engagées dans les pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), le Togo a adopté en 2014, une nouvelle loi organique notamment la loi n°2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances (LOLF 2014).

Elle est mise en œuvre progressivement pour remplacer, à terme intégralement, la loi organique n°2008-019 du 29 Décembre 2008 relative aux lois de finances (LOLF 2008).

Conformément à l'article 5 de la LOLF 2014, trois (03) types de lois de finances sont votés : la loi de finances de l'année ou initiale, la loi de finances rectificative et la loi de règlement.

Ces types de lois de finances sont :

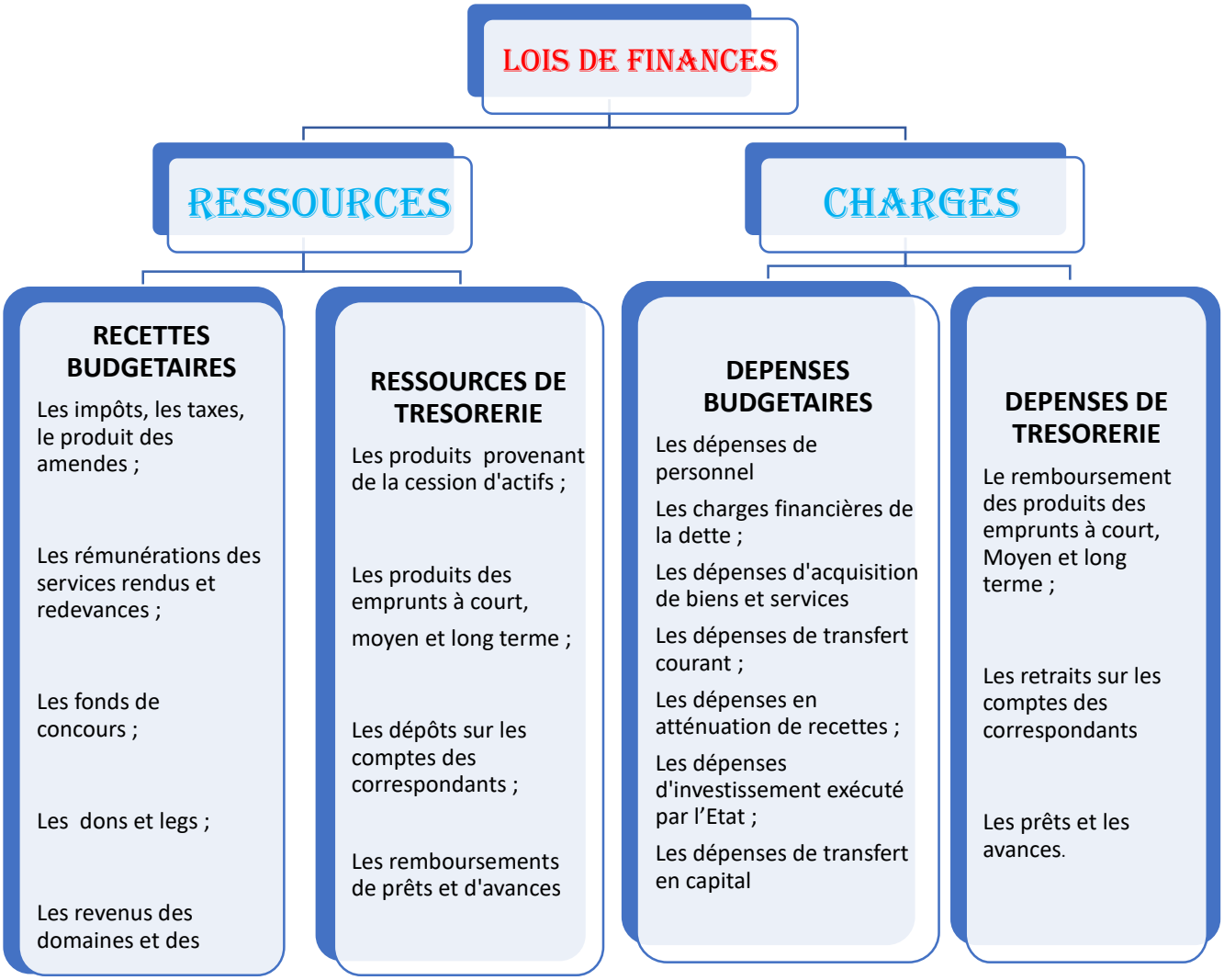
- **Lois de finances initiale** ou **lois de finances de l'année** :

La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat (art.5 LOLF 2014).

- ✓ Les ressources sont constituées des recettes budgétaires et des ressources de trésorerie
- ✓ Les charges sont constituées de dépenses budgétaires et de charges de trésorerie.

Le contenu de la loi de finances de l'année peut être schématisé comme suit selon LOLF 2014

Figure 1 : Contenu des Lois de Finances



<u>Source</u> : LOLF 2014

La loi de finances de l'année est structurée en deux (02) grandes parties.

- **Les lois de finances rectificatives** :

Elles modifient en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année.

Elles peuvent intervenir dans les conditions suivantes :

- ✓ Les grandes lignes de l'équilibre budgétaire ou financier définies par la loi de finances de l'année se trouvent bouleversées par l'ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avance pour des cas d'urgence et de nécessités impérieuses d'intérêt national,
- ✓ La réalisation des recettes constatées dépasse sensiblement les prévisions de la loi de finances de l'année,
- ✓ Des mesures législatives ou réglementaires affectent de manière substantielle l'exécution du budget.

- **La loi de règlement** :

La loi de règlement a une triple vocation :

- ✓ Le constat,
- ✓ La ratification,
- ✓ Et l'affectation du résultat d'un exercice.

En terme de constat, la loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses réalisées au titre d'un exercice et rend compte de la gestion de la trésorerie de l'Etat. Elle présente les résultats généraux.

En terme de ratification : entre la dernière loi de finances rectificative et la fin de l'exercice, certaines modifications de crédit peuvent intervenir dans le respect des textes en vigueur. Tout comme la loi de finances rectificative, la loi de règlement ratifie ces modifications.

En termes d'affectation du résultat : la loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice et affecte ce résultat au compte de découverts permanents du Trésor.

1.2. Budget de l'Etat

Le budget de l'état sert à présenter la manière dont le gouvernement collecte les fonds (recettes) et comment ces fonds seront alloués (dépenses) au cours de l'année et ce en rapport avec la politique du gouvernement pour atteindre les objectifs et réaliser les programmes de développement fixés.

A partir de l'année 2019, le Togo expérimente un budget programme. Ainsi les programmes de développement évoluent dans un environnement marqué par la mise en œuvre des projets dans le Plan National de Développement (PND 2018-2022).
.
Le budget de l'Etat est toujours prévisionnel et permet de retracer, de manière lisible et sincère, l'intégralité des recettes et des charges de l'État. Il est alors une représentation financière des plans des recettes d'un côté et des dépenses du Gouvernement de l'autre.

Il est composé du budget général, des budgets annexes et des Comptes spéciaux du trésor ;

Le budget général : Il retrace les recettes et les dépenses budgétaires ainsi que les ressources et charges de trésorerie.

Les budgets annexes : ils retracent les opérations financières des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix.

Les comptes spéciaux du trésor : Ce sont des comptes qui retracent les opérations effectuées par les services de l'Etat
En marge du budget de l'Etat, il existe des budgets autonomes des organismes dotés de personnalité morale et d'une autonomie financière

1.3. Les principes budgétaires :

La préparation de la loi des finances obéit à un certain nombre de principes fondamentaux.

Six principes régissent le budget de l'Etat :

- ✓ **Le principe de l'Annualité budgétaire**

Le principe d'annualité signifie que la loi de finances doit être déposée chaque année devant le Parlement, qu'elle n'ouvre de droits qu'au titre d'une année civile et que son exécution doit être effectuée au cours de cette année civile. Le Gouvernement est tenu de procéder chaque année au renouvellement de l'autorisation budgétaire et de déposer un projet de budget devant le Parlement qui doit être adopté avant le début de l'année à laquelle il se rapporte pour éviter le recours au système des douzièmes provisoires tel que prévu par la loi organique.

- ✓ **Le principe de l'Unité Budgétaire**

Ce principe implique que toutes les opérations budgétaires soient regroupées, sous l'autorité du ministre chargé des finances, dans un document unique qu'est le budget. L'exception est faite avec les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor. Les budgets annexes retracent les recettes et les dépenses d'un service non doté de l'autonomie juridique. Ces budgets sont votés par l'Assemblée Nationale. Les comptes spéciaux retracent des opérations temporaires et n'affectent pas l'équilibre du budget.

- ✓ **Le principe de l'Universalité Budgétaire**

Ce principe signifie que toutes les opérations financières doivent être inscrites au budget pour éviter les compensations entre certaines dépenses et certaines recettes. La totalité des recettes budgétaires doit former une masse commune qui sert, sans distinction, à financer l'ensemble des dépenses. (C'est le respect des règles de produit brut et du non affectation des recettes.)

- ✓ **Le principe de Spécialité budgétaire**

Chaque crédit budgétaire est ouvert pour un service donné et par objet. Il n'est pas possible d'utiliser un crédit ou un surplus de crédit pour un objet auquel il n'est pas préalablement destiné (exemple surplus d'achat de voiture pour l'acquisition des ordinateurs), sauf en cas de transfert (par décret modifie le service responsable de la dépense sans modifier la nature de la dépense) ou de virement (Arrêté et intervient à l'intérieur d'un même chapitre et modifie la nature de la dépense).

- ✓ **Le principe de Sincérité budgétaire**

Le principe de sincérité budgétaire interdit de sous-estimer les charges ou de surestimer les ressources. La loi de finances retrace de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Les prévisions doivent être effectuées avec réalisme et prudence.

- ✓ **Le principe d'Equilibre**

Le principe d'équilibre s'explique par la nécessité de l'équilibre budgétaire. Il s'agit de l'équilibre rigoureux entre les recettes et les dépenses. (Les recettes doivent pouvoir couvrir les dépenses. Le budget de l'Etat ne doit pas avoir de dépenses dont le financement n'est pas assuré. Autrement dit, le budget ne doit pas être présenté avec un gap de financement).

II. LE CADRE LEGAL ET INSTITUTIONNEL DE L'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT

2.1. Cadre légal

L'Union économique et monétaire des Etats de l'Afrique a pris des dispositions pour amener tous les Etats membres à observer des directives en vue d'harmoniser et de rendre les textes régissant l'élaboration et l'exécution de leur budget, uniformes.

A cet effet, Le Togo dispose des textes nationaux qui sont la transposition des directives dans l'arsenal juridique national. Il s'est en outre lancé dans des réformes légales et institutionnelles pour la bonne application de ces directives.

2.1.1. La politique d'harmonisation des finances publiques dans l'UEMOA

Six directives adoptées en 2009 sur l'harmonisation des finances publiques :

- ✓ Directive n°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA ;
- ✓ La Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois des finances au sein de l'UEMOA ;
- ✓ Directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA ;
- ✓ Directive n°8/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat au sein de l'UEMOA ;
- ✓ Directive n°9/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'Etat au sein de l'UEMOA ;
- ✓ Directive n°10/2009/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières au sein de l'UEMOA ;

2.1.2. Les textes nationaux

2.1.2.1. Les lois

- La Constitution en ses articles 90 et 91

- La loi n° 2014-009 du 11 juin 2014 portant code de transparence de la gestion des Finances publiques ;

- La loi organique N° 2014-013 relative aux lois de finances du 27 juin 2014 mise en œuvre partiellement car le Togo n'a pas encore basculé en budget programme...

2.1.2.2. Les décrets

- Le décret n°2008-292/PR du 11 juillet 2009 portant régime juridique applicable aux comptables publics ;

- Le décret n°2009-277/PR du 11 novembre 2009 portant code des marchés publics et délégations de service public ;
- Le décret n°2014-042/PMRT du 08 Janvier 2014 portant définition du calendrier budgétaire ;
- Le décret n°2015-054/PR du 27 Août 2015 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Il faut chercher les décrets sur la nomenclature budgétaire de l'Etat, sur le TOFE et sur le plan comptable de l'Etat.

2.2. Cadre institutionnel

2.2.1. Institutions

Au Togo, les institutions qui sont impliquées dans le processus d'élaboration sont :

- La Présidence de la République ;
- L'Assemblée Nationale ;
- La primature ;
- La cour des comptes ;
- Le ministère de l'économie et des finances, acteur principal et les autres ministères sectoriels ;
- Les entreprises publiques.

Ces institutions jouent des rôles spécifiques dans les différentes phases du budget.

2.2.2. Rôles des institutions

Ces institutions jouent les rôles suivants :

- Règlements, circulaires et directives données aux agents comptables dans les Ministères/services sur la façon de tenir des registres par les auditeurs Internes ;
- Lois de finance prescrivant des procédures de passation des marchés et des Institutions établies pour en assurer le respect ;
- Le vérificateur général (Ordonnateur Trésorier) qui examine et autorise les dépenses publiques ;
- Les organismes gouvernementaux compétents chargés du suivi du budget.

2.2.2.1. Cour des comptes

Elle assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances.

Conformément à la directive n° 06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA, les Etats membres sont dotés de Budgets Programmes. La Cour des Comptes exerce désormais un contrôle sur la gestion des administrations en charge de l'exécution des programmes et dotations.

Elle émet un avis sur les rapports annuels de performance.

En outre, selon le code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA, en point 5.7 il est stipulé que la cour des comptes rend public tous les rapports qu'elle transmet au parlement, au gouvernement et au Président de la république. Elle publie également ses décisions particulières sur son site web et dans au moins deux grands journaux de grande diffusion. Un suivi de ses recommandations est organisé et les résultats de ce suivi sont régulièrement portés à la connaissance du public.

A cet effet, les syndicats doivent s'approprier de cette information et faire un plaidoyer dans ce cadre à l'endroit du gouvernement.

2.2.2.2. Parlement : Assemblée Générale

Le rôle de l'assemblée est à la fois délibératif et consultatif. L'Assemblée nationale, à titre consultatif, y est associée, à travers le débat d'orientation budgétaire (DOB) qui se tient au plus tard fin juin (art 57, LOLF 2014).

- **Rôle Consultatif**

A travers les documents du Débat d'Orientation du Budget, le gouvernement présente à l'Assemblée nationale :

- ✓ Une analyse des évolutions économiques du pays,
- ✓ Une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire,
- ✓ Une évaluation des ressources et charges futures de l'Etat,
- ✓ Une liste des performances attendues dans chaque programme budgétaire.

Elle émet des avis et recommandations que le gouvernement essaye de prendre en compte dans l'élaboration du projet de loi de finances de l'année N+1. Sur ce projet de loi de finance, l'assemblée a alors un rôle délibératif.

- **Rôle délibératif**

Une fois le projet de loi de finance est introduit, l'Assemblée Nationale dispose de 45 jours pour étudier et adopter le Projet de Loi de Finance (art 91, constitution). Ainsi, débute à l'Assemblée nationale, la procédure d'examen et d'étude qui se déroulera en deux grandes étapes :

- ✓ Étude en commission du projet de budget et du projet de loi de finances,
- ✓ Délibération en plénière et vote de la loi de finances.

2.3. Les acteurs intervenant dans l'élaboration du budget de l'état

2.3.1. Principaux Acteurs du budget

Les principaux acteurs du processus budgétaire sont en gros les mêmes et une organisation de la société civile doit déterminer qui prend les décisions, comment et quand dans son contexte.

Il s'agit :

- **Des responsables gouvernementaux nationaux** (Présidence, Primature, Ministère de l'Economie et des Finances) : élaborent les politiques et préparent le budget public. Ils assurent aussi la mise en œuvre et le contrôle.

- **Du parlement et le corps législatif** : ont le pouvoir d'approuver, de modifier des lois relatives au budget. Ils ont également le pouvoir de demander au Ministère de rendre compte de ses choix relatifs aux allocations budgétaires et de dépenses.

- **Les partenaires de développement** : en tant que donateurs bilatéraux et multilatéraux, comme la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI) peuvent avoir une certaine influence sur les décisions budgétaires, surtout le FMI qui conseille les gouvernements sur les questions macroéconomiques et sur la gestion des budgets.

- **Les organisations de la société et les médias** : en tant que partenaires du gouvernement et représentants des intérêts de la population, ils ont un mot à dire sur l'allocation, utilisation du budget public.

Dans tous les cas, le grand responsable du budget est **le Ministère de l'Economie et des Finances**. Ce Ministère a une influence importante sur les allocations budgétaires et doit être considéré comme un acteur clé et donc un interlocuteur majeur de la société civile lors des actions de suivi et de plaidoyer sur le budget dans le domaine choisi.

2.3.2. Etapes du processus budgétaire

❖ **Cadrage macroéconomique** :

Il est la première étape de la procédure budgétaire et il se déroule dans la période de janvier à mars :

- L'objectif est d'anticiper l'évolution à moyen terme de l'économie nationale et d'éclairer la décision politique quant aux choix à effectuer,

- Estimation du taux de croissance de l'économie (qui est fonction de l'environnement économique mondial),

- Projection des recettes fiscales et non fiscales attendues

❖ **Le cadrage budgétaire (CB)**

Le cadrage budgétaire (CB) constitue la deuxième étape de l'élaboration annuelle du projet de loi de finances (PLF) n+1.

On note 3 étapes de travail pour l'élaboration du CB :

- Faire le bilan des exécutions précédentes ;
- Fixer le socle de référence pour la budgétisation n+1 ;
- Identifier et chiffrer les différentes hypothèses d'évolution ;

Il se déroule du mois de janvier et sa date d'échéance est le 30 juin.

Il permet :

- De prévoir l'évolution des recettes et des dépenses à moyen terme ;
- De guider les choix en matière de dépenses publiques notamment au regard des objectifs de développement ;
- De piloter l'évolution de la dépense et d'anticiper les événements qui ont un impact financier sur la période considérée ;
- D'assurer la soutenabilité à moyen terme de la dépense publique et d'assurer les grands équilibres financiers au regard des ressources attendues.

Le Cadrage Budgétaire traduit financièrement des choix en matière de politiques publiques et de prendre en compte leurs impacts au regard d'une contrainte financière globale.

Le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuel (DPBEP) est l'outil du Cadrage budgétaire. L'élaboration du DPBEP constitue un début de mise en œuvre de la réforme de l'UEMOA.
Les travaux du cadrage budgétaire se déroulent selon le calendrier budgétaire. Il est défini par le Décret N° 2014-042/PMRT DU 08 Janvier 2014. Il correspond à la phase « préparation/adoption » du cycle budgétaire.

- **Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP)**

Le Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) 2019-2021 est institué par la Loi Organique portant loi de finances du 27 juin 2014, notamment en son article 52. Il permet d'assurer une meilleure gouvernance des finances publiques et une prévisibilité des recettes et des dépenses budgétaires à moyen terme.

C'est un outil de cadrage macroéconomique, budgétaire et financier couvrant une période triennale. Il s'inscrit dans le cadre de l'amélioration de l'information budgétaire et comptable, conformément à la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA et transposée dans l'arsenal juridique togolais à travers la loi organique n°2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances (LOLF 2014), notre pays le Togo s'est doté d'un document de programmation budgétaire et économique (DPBEP) pour la période 2019 - 2021.

C'est un document d'évaluation du niveau global des recettes attendues de l'État et des dépenses budgétaires, respectivement décomposées par grandes catégories d'impôts et de taxes et par grandes catégories de dépenses. Ce document évalue également l'évolution de l'ensemble des ressources, des charges et de la dette du secteur public en détaillant en particulier les catégories d'organismes publics visées.

Il vise l'objectif de renforcement de la discipline macro-budgétaire en définissant une trajectoire des finances publiques en lien avec les critères de convergence de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA). Il constitue la base à l'élaboration du projet de loi de finances 2019 et, contribue à une meilleure allocation des ressources mobilisables en cohérence avec les orientations stratégiques des politiques publiques et les priorités du gouvernement définies dans le Plan National de Développement (PND 2018-2022).

Dans ce document, sont traduits les choix de politiques publiques du gouvernement sur la période 2019-2021.

En outre, le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP), selon l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finance, est soumis à un débat d'orientation budgétaire à l'Assemblée Nationale.

- **Débat d'orientation Budgétaire**

Le débat d'orientation budgétaire a été institué par la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances (LOLF).

En son article 57, il stipule que : « Le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) visé à l'article 52 de la présente loi organique, éventuellement accompagné des documents de programmation pluriannuelle des dépenses visées à l'article 53 de la présente loi organique, est adopté en conseil des ministres. Ces documents sont publiés et soumis à un débat d'orientation budgétaire à l'Assemblée Nationale au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année ».

Ainsi, le DOB a pour but de renforcer la démocratie participative en instaurant une discussion au sein de l'assemblée délibérante sur les priorités et les évolutions de la situation financière l'Etat. Il améliore l'information transmise à l'assemblée délibérante. Il donne également aux élus la possibilité de s'exprimer sur la situation financière de leur pays. Le débat doit avoir lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget primitif.

Le DOB constitue le socle à l'élaboration du projet de loi de finances.

- **Elaboration du Projet de Loi de Finance**

Elle commence en juin se termine en fin septembre par son introduction à l'Assemblée Nationale pour sa discussion et son vote.

Durant cette phase de préparation ou de formulation, les travaux exécutés par le comité de cadrage budgétaire se déroulent suivant un calendrier budgétaire.

- **Calendrier budgétaire**

Le calendrier budgétaire est défini par le Décret N° 2014-042/PMRT du 08 Janvier 2014. La phase « préparation/adoption » du cycle budgétaire se présente du tableau ci-dessous :

Tableau 1 : Calendrier budgétaire

PHASE	PERIODE	ACTIVITES

PHASE DE PREPARATION OU FORMULATION OU PHASE ADMINISTRATIVE	**Février**	Séminaire de lancement des travaux du Comité (CBMT)
		Revue des dépenses de l'année n-1
	Mars à Avril	Travaux du cadrage
		Elaboration transmission de la lettre circulaire
	Mai	Elaboration et transmission de la lettre de cadrage
		Séminaire de lancement du projet de LF
		Travaux d'analyse dépenses et élaboration de mandat de négociation
	Juin	Préparation des avant projets de budget et leur envoi au MEF au plus tard le 30 juin
		Débat d'orientation budgétaire (DOB)
	Juillet à Aout	Etudes et analyse des avant projets de budget
		Conférences budgétaires
	Septembre	Arbitrage du MEF
		Examen et adoption en Conseil des Ministres
		Finalisation sur la base des orientations du CM
		Dépôt du projet de LF à l'AN
PHASE PARLEMENTAIRE OU PHASE D'ADOPTION	**Octobre Novembre Décembre**	Discussion et vote de la Loi de finances
		Promulgation par le Président de la République

Source : LOLF 2014

III. CYCLE BUDGETAIRE

Le processus budgétaire suit un cycle et couvre généralement une période d'un an. Le pouvoir exécutif, à travers le cycle budgétaire, expose la manière dont le gouvernement collecte les fonds (recettes) et comment ces fonds seront alloués (dépenses) au cours de l'année et ce en rapport avec la politique du gouvernement pour atteindre les objectifs et réaliser les programmes de développement fixés.

Il est très important voire impératif que les OS comprennent le processus budgétaire afin qu'elle sache quand elle doit donner ses propositions, exercer des pressions ou soulever des questions pour éclairer et influencer les décisions relatives au budget de l'état.

Les OS affiliés à la CSI, doivent cependant à travers le projet CARES transmettre et utiliser ses constatations en fin stratège. Aussi doivent-ils savoir quand et comment influencer le gouvernement en leur présentant des preuves et arguments sur ce qui doit changer et pourquoi.

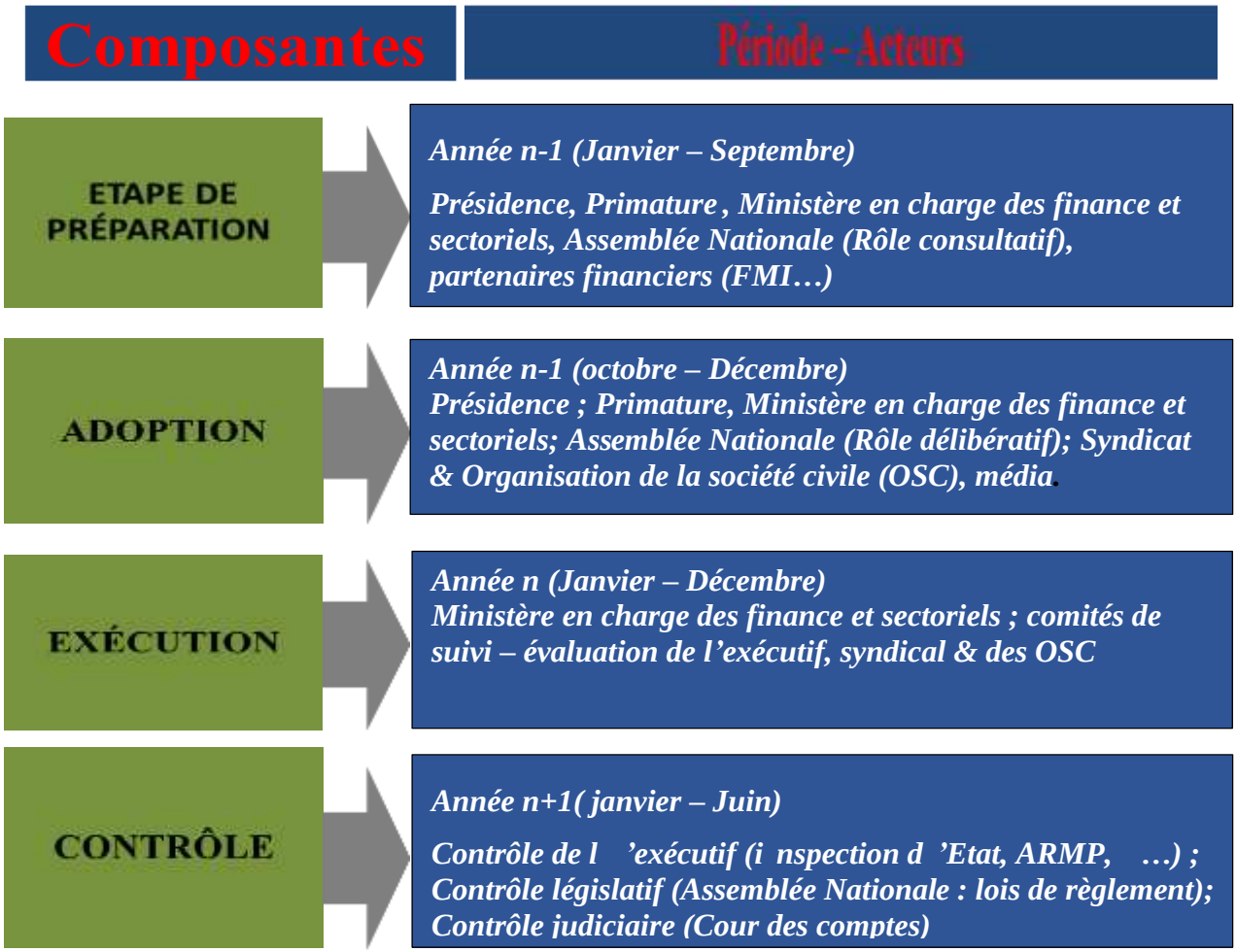
Le cycle budgétaire se déroule en quatre phases :

- ✓ Etape de préparation,
- ✓ Etape d'adoption,

- ✓ Etape d'exécution,
- ✓ Etapes de contrôle.

Figure 2 : Cycle budgétaire et les acteurs

Figure 2 : cycle budgétaire et les acteurs



3.1. ETAPE DE PREPARATION OU FORMULATION :

Cette étape se déroule souvent en vase clos, au niveau du pouvoir exécutif. À ce stade, le gouvernement détermine la façon dont les ressources financières seront assurées et affectées dans l'ensemble des programmes et activités.
Actuellement, la préparation du budget pluriannuel a profondément modifié la phase de préparation budgétaire, qui porte non plus sur une seule année, mais sur chacune des trois années de la période. Cette phase de formulation ou de préparation budgétaire correspond à la phase administrative du processus du budget.

3.2. Adoption :

Elle correspond à la phase de discussion et d'adoption du projet de Loi de Finance. Dans cette phase, l'exécutif porte le budget proposé à la connaissance du corps législatif et du public. Ceci déclenche un processus d'examen législatif, durant lequel le parlement débat des propositions de l'exécutif.

3.3. Exécution :

La mise en œuvre du budget commence après la promulgation de la loi de finances par le Président de la République. En effet, dès qu'il est promulgué, le ministère de l'économie et des finances fait la mise en place du nouveau budget en procédant à l'ouverture des crédits, à l'élaboration des décrets de répartition des crédits puis à la préparation, validation et mise à disposition des ministères et institutions des fiches d'autorisation des dépenses.

Les ressources sont finalement affectées aux divers ministères et institutions, conformément au budget approuvé, les ministères et institutions engagent les dépenses directement ou par la fourniture de biens et de services, et les paiements sont effectués.

Ils peuvent également commencer les engagements après avoir élaboré préalablement leur plan de passation des marchés ainsi que les plans d'engagements.
Toutefois, dans la pratique, il est rare que la mise en œuvre des budgets adhère exactement à leurs critères d'approbation. Il peut y avoir de légitimes raisons à cela, telles que les ajustements des politiques en réponse aux évolutions des conditions économiques, ou pour des raisons négatives, y compris des irrégularités de gestion, ou bien des cas de corruption ou de fraude.

3.4. Évaluation ou contrôle : Étape finale

Elle consiste dans la plupart des cas à établir si les ressources publiques ont été employées de manière appropriée et efficacement. Pour que cette étape puisse favoriser la bonne gouvernance et l'emploi efficace et efficient des ressources publiques, les évaluations de l'exécution du budget et de son impact doivent inclure les évaluations faites par des organes qui sont indépendants du gouvernement et ont les capacités et les ressources suffisantes pour accomplir leurs tâches.

Les structures chargées du contrôle budgétaire sont :

- Le Gouvernement à travers ses composantes :

  - la Direction Générale du Budget ;
  - les Inspections générales des Ministères ;
  - l'Agence de Régularisation des Marchés Publics ;
  - les Audits indépendants.

- Le Parlement.

- La judiciaire.

IV. MÉCANISME D'IMPLICATION DES ORGANISATIONS SYNDICALES

4.1. Objectifs d'une analyse budgétaire :

Il existe de très nombreuses façons de s'engager dans un travail budgétaire, la plupart d'entre elles se rangent dans trois catégories :

- ✓ Sensibilisation aux questions budgétaires : compréhension améliorée des données du budget pour les décideurs, les citoyens, les organisations de la société civile et les syndicats ;
- ✓ Transparence budgétaire : examen minutieux et indépendant, diffusion des statistiques gouvernementales et amélioration de l'accès à ces données ;
- ✓ Participation au processus et au contrôle budgétaires : amélioration de l'engagement civique, législatif et contrôle des politiques budgétaires.

4.2. Compétences requises pour le travail budgétaire d'un syndicat

Les éléments indispensables à la réussite des interventions budgétaires d'une organisation syndicale sont :

- ✓ Qualité de l'analyse des politiques : une analyse de qualité et une diffusion efficace et en temps opportun des informations budgétaires améliorent la légitimité du travail budgétaire appliqué ;
- ✓ alliances dans la société civile : l'importance Cruciale de l'élargissement des alliances dans la société civile, y compris dans les médias, des alliés avec des politiques : qualité des relations établies avec les décideurs et les législateurs ;
- ✓ ouverture : ouverture et flexibilité du processus Budgétaire.

Les Organisation Syndicale (OS) désireux de s'impliquer dans le travail budgétaire investissent dans des compétences en communication, analytiques, collaboratives et interpersonnelles :
En effet, les compétences analytiques ont une importance spéciale, parce que les OS doivent être en mesure d'évaluer l'environnement des politiques et le contexte politique afin d'élaborer une stratégie efficace.
Au Togo, le gouvernement est entrain d'adopter les reformes administratives concernant l'élaboration du budget de l'Etat en passant du « budget service » en « budget programme » axée sur le résultat.

Cette fois, les organisations syndicales doivent être outillées pour mieux s'impliquer dans le budget. Si, par exemple, elles veulent défendre la cause socio-économique des travailleurs (ses), elles doivent être en mesure d'évaluer des politiques et des lois existantes relevant de la cause qu'elles défendent. Ainsi ils pourront être capables d'élaborer de meilleures propositions et des arguments plus solides. Dans le cadre de l'action syndicale, elles doivent être, aussi, en mesure d'élaborer des indicateurs qui saisissent les progrès et l'impact de leurs campagnes de plaidoyers.

Par ailleurs, les Organisations Syndicales souhaitant s'engager dans le contrôle budgétaire et le plaidoyer devront comprendre le processus budgétaire de l'Etat, les besoins et les priorités du Togo ainsi que les conventions régionales, communautaires (accord de Maputo (Agriculture), d'Abuja (Santé – Education), et d'autres) intervenant dans le processus de prise de décisions budgétaires.

En outre, les Organisations syndicales doivent également s'appuyer sur des capacités d'analyse des données et des connaissances juridiques permettant d'accéder aux informations budgétaires et de les analyser.
Ensuite, au cas où, les données ne sont pas publiquement disponibles ou sont de qualité insuffisante, les syndicats doivent se référer à ces compétences sus mentionnées pouvant permettre de diagnostiquer les principaux problèmes budgétaires et d'élaborer des politiques qui peuvent apporter une solution.

En dehors de la compétence en analyse des données, celles en communication sont aussi nécessaires pour pouvoir transmettre efficacement les messages aux publics ciblés. Lorsqu'elles effectuent un contrôle et un suivi budgétaires, les organisations syndicales doivent faire une alliance avec des OSC ayant différents intérêts et besoins. Les Organisations Syndicales doivent avoir la possibilité d'adapter le message à l'auditoire (OSC alliée) afin de lui donner plus de poids aux yeux de ces différents publics. Les Organisations Syndicales doivent être en mesure d'appuyer leurs arguments sur des preuves tangibles, collectées à partir d'une analyse réfléchie de l'information budgétaire, mais également de les présenter dans une formulation accessible et convaincante à un plus vaste public ou de les traduire sous la forme d'options de politiques, d'alternatives et de compromis pour les décideurs.

Finalement, il est souhaitable voire nécessaire que les organisations syndicales s'investissent dans les compétences collaboratives et interpersonnelles. Car très souvent, les groupes ayant des compétences techniques et analytiques en matière de finances publiques souvent ne possèdent pas de solides compétences en matière de sensibilisation et de plaidoyer.

En outre, les actions entreprises pour influencer les budgets requièrent souvent une interaction avec d'autres acteurs, soit pour les persuader d'agir soit pour collaborer avec eux autour d'un objectif commun.
Aussi les Organisations Syndicales doivent-elles être capables d'écouter les autres, d'établir des canaux efficaces de communication, de comprendre les positions des autres et de déterminer le cap à suivre entre des approches ou des programmes conflictuels.

4.3. Stratégies d'implication des Syndicats dans le processus budgétaire

Les syndicats peuvent développer différentes stratégies visant à influencer le processus budgétaire à chacune de ses phases. Elles peuvent utiliser les statistiques économiques et sociales, ainsi que les indications générées par leurs activités de recherche, pour préconiser ou déconseiller les dépenses susceptibles de faire partie de la proposition budgétaire de l'exécutif.

A ce stade, elles peuvent également communiquer des informations concernant les besoins et les priorités du travailleur ainsi que ceux du public. A cet effet les besoins de la population, surtout ceux des travailleurs, doivent être au centre de discussions et de revendications.

Par ailleurs, à chaque phase du processus, les objectifs de suivi et plaidoyer sur le budget dans un domaine choisi viseront à modifier les dépenses prioritaires (par exemple, gérer bien les fonds alloués à la santé, éducation pour tous, l'extension de la protection sociale, infrastructures de base, agriculture, …) ou à garantir que les allocations de fonds sont justes et respectent les besoins de la population et les priorités politiques nationales tracées par le gouvernement.

Pour se faire, les organisations syndicales doivent adopter les stratégies suivantes résumées dans le tableau ci-après aux différentes étapes du cycle budgétaire.

Tableau 2 : Implication des Organisations Syndicales dans le processus budgétaire

PHASE		PERIODE	ACTIVITES	ACTEURS	IMPLICATION DU SYNDICATS
PHASE DE PREPARATION	Phase administrative	Janvier - Mars (année N-1)	Cadrage macroéconomique	Présidence de la Republique, Ministère de l'Econmie et des Finance (MEF),Ministère de la planification, du développement et de l'aménagement du territoire (MPDAT); Direction du Budget	Envoie de lettre motivant l'implication des Syndicats au processus budgétaire, Prise en compte de la clause de contrôle citoyen de l'action publique
		Janvier - Juin (année N-1)	Cadrage budgétaire: élaboration du Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuel	**Comite DPBEP** : Direction du budget, Direction de l'économie, Direction des finances, Direction du financement et du contrôle du plan, Régies financières (OTR, DGTCP), DGTCP (direction de la dette), Direction de la planification du développement, Unité DSRP	Analyse du solde budgétaire, de TOFE, des comptes spéciaux et de la dette Analyse et études des rapports de la cours des comptes et du parlement, des audits sur l'exécution du budget de l'Etat, Analyse des orientations et des projections Budgétaires, Elaboration des avis et recommandations sur les orientations budgétaires à remettre au gouvernement et au parlement
		Juin (Année N-1)	Débat d'orientation budgétaire (DOB)	Assemblées nationale (Parlement)	Utilisation des canaux et de groupes de pressions (plaidoyer, lobbying) pour s'impliquer dans les débats,
		Juillet - Août (Anné N-1)	Conférence budgétaire, Elaboration des Lois de Finances		Utilisation des canaux et de groupes de pressions (plaidoyer, lobbying) pour s'impliquer dans les débats ,
		Septembre (Année N-1)	Examen et adoption en Conseil de Ministres, Dépôt du projet de Loi de finance à l'Assemblée Nationale	Conseil des Ministres, Ministère de l'économie et des Finances	Utilisation des canaux et de groupes de pressions (plaidoyer, lobbying) pour s'impliquer dans les débats ,
PHASE D'ADOPTION	Phase Parlementaire	Octobre à Décembre (Année N-1)	Discussion et vote de la Loi de finances (Rôle délibératif)	Assemblée Nationale (Parlement)	Utilisation des canaux et de groupes de pressions (plaidoyer, lobbying) pour s'impliquer dans les débats , Transmission au parlement du relevé de conclusions des avis syndicaux sur le projet de loi des finances en cours d'élaboration
			Promulgation par le Président de la République	Présidence de la Republique	
PHASE D'EXCUTION		Janvier - Décembre (Année N)	Affectation des lignes budgétaires, Exécution des lignes budgetaires	Ministère de l'économie et des finances (MEF), Ministères sectoriels, les collectivités	Analyse du budget(Equilibre budgétaire, le solde budgétaire, la dette publique...); Elaboration du papier de position syndicale sur le budget (Avant fin Février de l'année N) Suivi -evaluation des programmes budgétaires (Contrôle Citoyen de l'Action Publique CCAP)
PHASE DE CONTRÔLE		Janvier- Juin (Année N+1)	Rapports des Contrôle de l'exécutif, contrôle Parlementaire et le contrôle judiciaire (cour des compte)	Gouvernement(Inspection d'Etats (MEF), Agence de Régulation des Marchés Publics,…); Assemblée Nationale, Cour des Comptes, Audits indépendants	Mise en place du comité syndicale de suivi-évaluation des projets, programmes et missions du Gouvernement, lettre au parlement et à la cour des comptes pour être en possession des rapports du contrôle budgétaire

Source : Dunnées de recherche

Recommandations

Aux CARES :

- ✓ Se doter des outils d'analyse budgétaire ;
- ✓ Maîtriser les mécanismes du plaidoyer budgétaire
- ✓ Réaliser l'analyse budgétaire ;
- ✓ Elaborer le papier de position syndical sur le budget de l'Etat ;
- ✓ Contribuer à l'implication des syndicats dans le processus d'élaboration du budget ;
- ✓ Sensibiliser les syndicats de base, fédération et confédération à la maitrise du processus d'élaboration du budget ;
- ✓ Déterminer et cartographier les alliés dans les Organisations de la Société civile (OSC) intervenant dans le processus budgétaire ;
- ✓ Mettre en place une cellule de suivi-évaluation des missions, programmes et projets de l'Etat ;
- ✓ Susciter auprès des centrales syndicales parties prenantes du projet une campagne de plaidoyer, des causeries-débats, des tables rondes sur le budget ;
- ✓ Faire communiquer, diffuser et vulgariser les documents de recherches relatif au processus budgétaire et à l'analyse du budget.

Aux Syndicats :

- ✓ Communiquer, diffuser vulgariser et publier le papier de position syndical sur le budget ;
- ✓ Envoyer un courrier motivant l'implication des syndicats dans le processus d'élaboration du Budget ;
- ✓ Renforcer les capacités des membres du CARES dans le suivi-évaluation, le budget programme…
- ✓ S'approprier du mécanisme d'élaboration du budget ;
- ✓ Organiser la campagne de plaidoyer budgétaire ;
- ✓ Faire des lobbyings du processus budgétaire auprès du Gouvernement et de l'assemblée Nationale ;
- ✓ Créer des Alliances avec des Organisations de la Société Civile ;
- ✓ Solliciter les rapports du contrôle budgétaire auprès de la Cours des comptes et de l'Assemblée Nationale ;

Aux Gouvernements :

- ✓ Doter les centrales syndicats d'une ligne budgétaire pour la recherche ;
- ✓ Faciliter l'implication des experts syndicaux dans le processus budgétaire ;

- ✓ Mettre les centrales syndicales dans la liste de diffusion des informations relatives au processus budgétaires.

Conclusion

Ce document intitulé « *Processus d'élaboration du budget de l'Etat au Togo et mécanisme d'implication des syndicats* » permet aux acteurs de la société civile en particuliers les acteurs syndicaux de maîtriser le processus d'élaboration du budget au Togo et de connaître les portes d'entrée dans ce processus dans le but de l'influer ou d'introduire les recommandations et les avis pour un climat social apaisé.
Le budget est la partie comptable de la loi des finances, il est l'instrument de l'action du gouvernement. Il se déroule en quatre phases à savoir :

La phase de préparation, la phase d'adoption, la phase d'exécution et la phase de contrôle.

Les syndicats sont une partie prenante du processus d'élaboration du budget. Aussitôt après la promulgation du budget, les acteurs syndicaux doivent analyser selon l'outil de base mis à leurs dispositions et produire un papier de position.

Ce papier de position syndicale sur le budget aidera les gouvernants à prendre désormais des décisions qui vont en faveur d'un budget social pour le bonheur de tous.

Ensemble avec la société civile les acteurs syndicaux peuvent aussi faire des plaidoyers auprès du gouvernement sur les points qui soulèvent des problèmes de bonne gouvernance.