



**Promotion « Rosa Parks »
2005-2006**

Cycle International Court

Master en Administration Publique

**LES TRANSFORMATIONS DU BUDGET DE L'ETAT
EN UKRAINE APRES LA REFORME
CONSTITUTIONNELLE**

**Mémoire présenté par
Alisa ROZANOVA**

Sous la direction de :
M. Robert HERTZOG
Professeur à l'Institut d'Etudes politiques de Strasbourg

RESUME

La procédure budgétaire est un processus réglementé complexe, impliquant de nombreux participants dont les fonctions sont tributaires de l'organisation politique de l'Etat. La réforme constitutionnelle qui a marqué pour l'Ukraine le passage d'un régime présidentiel à un régime parlementaro-présidentiel doit apporter ses corrections dans un dispositif budgétaire bien rodé.

La Constitution et le Code budgétaire adopté en 2001 sous l'ancien régime fixent les étapes de la procédure budgétaire, ses acteurs et leurs fonctions. Classique en ce qui concerne les phases et les principaux participants, ce sont leurs attributions qui différencient la pratique ukrainienne d'un autre régime présidentiel. Il s'agit notamment de très larges pouvoirs conférés au Parlement et qui lui permettent d'influencer le projet de budget au cours de sa préparation comme au stade de son adoption.

Cependant, dans la mesure où ce qui compte ce sont les résultats et non les objectifs affichés dans le plan financier de l'Etat, la phase d'exécution de la loi de finances prend une importance capitale. Or, l'exécutif en Ukraine détient des pouvoirs assez étendus en matière d'exécution du budget. Nous tâcherons dans ce travail d'explicitier l'impact que chacun des trois acteurs avait sur le budget de l'Etat : le Président, le Parlement et le Gouvernement. Il propose en même temps un éclairage sur les changements qui se dessinent dans le système budgétaire suite à la mise en place de la réforme constitutionnelle.

Les incidences économiques de ce système budgétaire font également l'objet de notre analyse. La tendance à l'expansion des finances publiques et l'augmentation de la pression fiscale au détriment de la suppression de nombreux avantages fiscaux et de l'amélioration de l'efficacité des dépenses sont des conséquences de l'instabilité liée à l'influence de différentes forces politiques.

La mise en place de la réforme constitutionnelle devrait remédier à cette situation. Une majorité stable, ayant préalablement nommé le Gouvernement pourrait créer des conditions favorables à la mise en œuvre (par ce dernier) d'une stratégie de développement économique et sociale à moyen terme ainsi que des réformes nécessaires pour y parvenir. Les modifications de la procédure budgétaire découlant de l'application de la réforme constitutionnelle vont dans ce sens. Elles renforcent le pouvoir du Gouvernement et en son sein du Ministère des Finances dans la définition et la mise en œuvre de la politique budgétaire.

Néanmoins, le nouveau système pourrait tomber dans un autre type d'excès. Dans notre étude une place particulière est consacrée à l'analyse de ces risques et aux propositions visant à les éviter. Auparavant l'élaboration et la mise en place de la politique budgétaire souffraient de trop nombreuses influences. Au contraire, la procédure renouvelée tend vers l'accumulation du pouvoir entre les mains d'une seule force politique.

Dans ce contexte, le rôle du Président de la République dans la procédure budgétaire acquiert une nouvelle signification. Désormais le droit de veto devient un levier unique important. Il permet au Président de faire contrepoids au Gouvernement et à la majorité parlementaire, tous deux issus du même camp politique, et d'influencer le processus budgétaire en assurant ainsi son rôle de garant des droits et des libertés du peuple ukrainien.

ABSTRACT

The budget procedure is a complex and regulated process. It involves many members whose duties are dependent on the political organization of the State. The Constitutional Reform, which materialized the transition from a Ukrainian presidential republic to a Ukrainian parliamentary-presidential republic, must bring its rectifications with a well-developed budget device.

The Constitution and the Budget Code, adopted under the old system in 2001, establish the different stages of the budget procedure, its actors and their duties. Concerning the stages and the main members this scheme is rather common. It's their remits which make the difference between the Ukrainian Practice different from the other presidential system. One of the main differences is that the Parliament has a strong and extended power allowing it to influence the Budget project either half way through its development and at the level of passing.

However, the most essential is not so much the aims introduced by the financial programme of the State but the results of it. As a consequence the stage of enforcement of the Law of Finance becomes crucial. Yet, the Ukrainian Executive enjoys pretty extended powers in the implementation of the Budget. The present thesis will try to shed light on the impact that the President, the Parliament and the Government had on the Budget of the State. With this analysis we also would like to highlight the various changes occurring within the budget system after the setting up of the Constitutional Reform.

The economic outcomes of this budget system will be studied as well. The economic instability linked to the influence of various political strengths leads to a tendency to grow for the Public Finance and an increase of the fiscal pressure instead of leading to the withdrawal of tax benefits and to the improvement of the efficiency of expenditures.

The development of the Constitutional Reform should rectify this situation. A stable majority could create favourable conditions to the setting up of a strategy of economic and social development in the medium term as well as the necessary reforms to allow it. Of course such a strategy would be led by the government previously organized by the majority. The modifications of the budget procedure resulting from the application of the Constitutional Reform are in line with the idea just mentioned. They strengthen the power of the government and more precisely of the Finance Ministry in the specification and the implementation of the budget policy.

Nevertheless the new system could experiment another kind of excess. In this work, a specific place will be dedicated to the analysis of these risks and of the proposals aiming to avoid them. Formerly, the development and the implementation of the Budget policy suffered from too many influences. On the contrary, the new procedure tends to strengthen the power in the hands of one and only political strength.

In such a situation, the President's role gains a new significance in the budget procedure. Henceforth, the right of veto becomes a crucial and unique lever. It allows the president to act as a counterbalance within the Government and the Parliamentary majority, both coming from the same camp, and to influence the budget process ensuring its role of guarantor of the Ukrainian people's rights and freedoms.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	6
INTRODUCTION.....	7
PARTIE I. -LES ASPECTS INSTITUTIONNELS : PREPARATION ET VOTE DU BUDGET DE L'ETAT.....	9
CHAPITRE I. -LA PREPARATION DU PROJET DE BUDGET	10
<i>Section 1. -Les sources du droit budgétaire.....</i>	<i>10</i>
<i>Section 2. -Les principaux acteurs</i>	<i>11</i>
<i>Section 3. -Les étapes de la procédure budgétaire</i>	<i>11</i>
<i>Section 4. -La définition des orientations budgétaires</i>	<i>14</i>
<i>Section 5. -La mise au point du projet de loi de finances</i>	<i>16</i>
CHAPITRE II. -L'EXAMEN ET LE VOTE DU PROJET DE LOI DE FINANCES	20
<i>Section 1. -La présentation du projet de loi de finances et la préparation à l'examen au Parlement</i>	<i>20</i>
<i>Section 2. -Les débats parlementaires (1er, 2ème et 3ème lectures).....</i>	<i>21</i>
PARTIE II. - LES ASPECTS INSTITUTIONNELS : EXECUTION ET CONTROLE	25
CHAPITRE I. -L'EXECUTION DU BUDGET	26
<i>Section 1. -L'importance du pouvoir réglementaire dans l'exécution des lois de finances</i>	<i>26</i>
<i>Section 2. -L'exécution administrative et comptable</i>	<i>27</i>
<i>Section 3. -Les lois de finances rectificatives</i>	<i>29</i>
CHAPITRE II. -LE SYSTEME DE CONTROLE DE L'APPLICATION DE LA LEGISLATION BUDGETAIRE	30
<i>Section 1. -Le Trésor public</i>	<i>30</i>
<i>Section 2. -Le Service d'Etat de contrôle et de vérifications</i>	<i>30</i>
<i>Section 3. -La Chambre des comptes</i>	<i>31</i>
<i>Section 4. -L'examen du rapport relatif aux résultats de l'exécution de la loi de finances</i>	<i>32</i>
PARTIE III. -L'ANALYSE DES TRANSFORMATIONS DU BUDGET A L'AUNE DE LA REFORME CONSTITUTIONNELLE	34
CHAPITRE I. -LA TENDANCE A L'EXPANSION DES FINANCES PUBLIQUES ..	35
CHAPITRE II. -L'AUGMENTATION DE LA PRESSION FISCALE	40
CHAPITRE III. -LA DETTE PUBLIQUE RESTE MAITRISEE MALGRE LES DEFICITS RECURRENTS	45
CHAPITRE IV. - LE ROLE CROISSANT DU PARLEMENT DANS LA DEFINITION DES BUDGETS	48
PARTIE IV. -LA POLITIQUE BUDGETAIRE ET LA PLANIFICATION STRATEGIQUE	52
CHAPITRE I. -LE MESSAGE DU PRESIDENT COMME UNE BASE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE	53
<i>Section 1. -La création des conditions pour la remise en marche de l'économie</i>	<i>53</i>
<i>Section 2. -Le renforcement de l'impact de la politique budgétaire</i>	<i>55</i>
<i>Section 3. -L'élaboration d'un budget de développement</i>	<i>56</i>

<i>Section 4. -La modernisation de la gestion des finances publiques.....</i>	<i>57</i>
CHAPITRE II. -LA RESOLUTION BUDGETAIRE : UN OUTIL DE PRESSION PARLEMENTAIRE	59
<i>Section 1. -Les principes généraux de la politique budgétaire</i>	<i>60</i>
<i>Section 2. -Les orientations de la politique fiscale</i>	<i>60</i>
<i>Section 3. -Les dépenses prioritaires</i>	<i>61</i>
<i>Section 4. -La politique de la dette.....</i>	<i>61</i>
<i>Section 5. -Les relations avec les collectivités territoriales.....</i>	<i>61</i>
<i>Section 6. -Les évolutions de méthodologie de gestion des finances publiques.....</i>	<i>62</i>
CHAPITRE III. -UNE FAIBLE ARTICULATION ENTRE LES PREVISIONS BUDGETAIRES A MOYEN TERME ET LE PROJET DE LOI DE FINANCES	64
CONCLUSION	69
ANNEXES	72
BIBLIOGRAPHIE.....	73

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier tout d'abord M. Robert HERTZOG, Maître de Conférences à l'ENA, Professeur à l'Institut d'Etudes politiques de Strasbourg, d'avoir bien voulu assurer la direction de mes recherches. Son professionnalisme, ses conseils pertinents et sa confiance m'ont beaucoup aidé dans ce travail.

Ma reconnaissance va également à mes anciens collègues du Ministère des Finances de l'Ukraine qui m'ont aidé à réunir les informations nécessaires à la rédaction du mémoire et ont partagé avec moi leur précieuse expérience professionnelle.

Je remercie enfin toutes les personnes au sein de l'ENA, et en premier lieu Mme Kim GRIFFIN, qui m'ont accompagnée tout au long de la période de rédaction de ce mémoire.

INTRODUCTION

La procédure budgétaire est un processus réglementé complexe, impliquant de nombreux acteurs dont les fonctions sont tributaires de l'organisation politique de l'Etat. La réforme constitutionnelle qui a marqué pour l'Ukraine le passage d'une république présidentielle à une république parlementaro-présidentielle doit apporter ses corrections dans un dispositif budgétaire bien rodé.

Dès l'accès à son indépendance en 1991 l'Ukraine était une République présidentielle. La Constitution de l'Ukraine adaptée en 1996 définissait le Président, Chef de l'Etat, comme garant de l'unité des pouvoirs publics. Le Président n'appartenait directement à aucune branche du pouvoir et par ce fait à un régime mixte, mais jouissait de très larges compétences dans tous les domaines. Ces attributions, notamment en ce qui concerne la nomination du premier ministre, du Gouvernement et d'autres dirigeants des organes publics d'exécution, permettaient au Président de contrôler toute la verticale du pouvoir exécutif, du Gouvernement jusqu'aux représentants de l'Etat sur les territoires.

Tout cela a amené à l'apparition de deux centres d'influence politique : le Président et le Parlement et la compétition entre eux pour le droit de définir les orientations de la politique intérieure et extérieure. Cette situation ne pouvait pas ne pas se répercuter sur la définition de la politique budgétaire et sa mise en œuvre.

A la suite de la crise politique aiguë survenue après les élections présidentielles, la Verkhovna Rada¹ d'Ukraine a adopté le 8 décembre 2004 la Loi relative aux amendements à la Constitution. La réforme constitutionnelle a limité les pouvoirs du Président en ce qui concerne la formation du Gouvernement et d'autres organes du pouvoir exécutif, en rapprochant l'Ukraine vers l'établissement d'un régime plus parlementaire.

Désormais le Cabinet des ministres est responsable devant la Verkhovna Rada, et non plus devant le Président, comme le voulait l'ancienne version de la Constitution. Conformément à la Constitution modifiée, la Verkhovna Rada nomme le premier ministre² et approuve la composition du Gouvernement³, nommé sur proposition du premier ministre. Ces efforts entrepris par l'Ukraine pour réformer le régime gouvernemental de manière à rapprocher le système ukrainien des normes démocratiques européennes⁴ ont été salués par la communauté internationale et notamment par l'UE.

La Constitution jette les bases juridiques du droit budgétaire. Elle définit la procédure budgétaire, ses principes, ses acteurs et leurs rôles à chacune de ses étapes. La Constitution fixe que la loi de finances doit être votée par le Parlement et que le Gouvernement est chargé de sa préparation, de son exécution et de son contrôle.

¹ Le Parlement d'Ukraine.

² Le candidat au poste de premier ministre est désigné par la coalition des groupes parlementaires et des groupes de députés constituant la majorité parlementaire et est ensuite proposé au Président. Ce dernier dispose d'un délai de 15 jours pour soumettre cette candidature au Parlement.

³ A l'exception de quatre ministres. Une procédure de désignation différente est définie pour quatre ministres clés, à savoir ceux de l'Intérieur, des Situations d'urgence et notamment des conséquences de Tchernobyl, des Affaires étrangères et de la Défense. Ils sont nommés avec l'accord du Président.

⁴ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis sur la Loi relative aux amendements de la Constitution d'Ukraine adoptée le 8 décembre 2004 avis n° 339/2005 du 5 juillet 2005

Même si la Loi relative aux amendements à la Constitution du 8 décembre 2004 n'a pas directement modifié les dispositions concernant le système budgétaire, toute la procédure budgétaire se verra complètement bouleversée à cause de changements des rapports entre les institutions politiques. Comment vont se répartir les rôles entre ses principaux acteurs ? Quel impact sur la procédure budgétaire auront ces évolutions ? Est-ce que ces changements pourront remédier aux problèmes du système actuel ? Ne cachent-ils pas de nouveaux risques pour le système budgétaire ? Y a-t-il une possibilité d'éviter de nouvelles dérives ?

Pour répondre à ces questions le présent mémoire propose tout d'abord d'étudier la procédure budgétaire telle qu'elle est définie par le règlement en vigueur et les évolutions à venir en vue de son adaptation à l'esprit de la réforme constitutionnelle. Il tâchera ensuite d'évaluer les incidences économiques du système budgétaire au cours de ces dernières années. Enfin, le mémoire se penchera sur l'analyse des bases conceptuelles de l'élaboration de la politique budgétaire.

Le premier chapitre sera ainsi consacré à l'analyse des deux premières étapes de la procédure : la préparation du projet de loi de finances et son examen et vote au Parlement. Une attention particulière sera portée aux rôles que les principales institutions politiques jouent dans ce processus. Ceci avec un double objectif : définir les défauts de l'ancien système et évaluer si les changements à venir pourront aider à résoudre les problèmes du passé.

Le deuxième chapitre vise à apprécier le pouvoir du Gouvernement en matière d'exécution du budget. Pour cela il partira du fait que se sont les résultats qui importent et non les intentions. Dans ce contexte, le dispositif de contrôle d'exécution prend toute son importance et fera donc l'objet de cette étude. Par ailleurs, la démarche de modernisation du dispositif de l'exécution et de celui de contrôle entreprise en Ukraine sera également évaluée à l'aune des prochaines modifications de la procédure budgétaire.

Les répercussions sur l'économie de la procédure budgétaire décrite dans les chapitres précédents feront l'objet d'un diagnostic développé dans le troisième chapitre. La recherche portera sur quatre axes : le poids de l'Etat dans l'économie, les dépenses et les recettes des administrations publiques, les besoins et les ressources de financement. Une place particulière sera consacrée à l'analyse des modifications apportées par le Parlement lors de l'examen des projets gouvernementaux de lois de finances.

Enfin, le quatrième chapitre tentera de mettre en lumière les documents conceptuels qui influençaient chaque année la politique budgétaire et leurs effets. Le dispositif de prévision stratégique appelé à encadrer la politique budgétaire sera examiné dans le contexte de compétition entre les principales institutions politiques.

PARTIE I. - LES ASPECTS INSTITUTIONNELS : PREPARATION ET VOTE DU BUDGET DE L'ETAT

La procédure budgétaire est un processus réglementé complexe, impliquant de nombreux participants dont les attributions sont tributaires de l'organisation politique de l'Etat. La réforme constitutionnelle qui a marqué pour l'Ukraine le passage d'une république présidentielle à une république parlementaro-présidentielle doit apporter ses corrections dans un dispositif budgétaire bien rodé. Quels seront ces changements ? Comment vont se répartir les rôles entre les principaux acteurs ? Quel impact sur la procédure budgétaire auront ces évolutions ?

Pour trouver des pistes de réponses à ces questions, le présent chapitre abordera le cadre juridique du droit budgétaire, les missions des principaux acteurs et les étapes de la procédure budgétaire ainsi que les évolutions qui s'imposent suite à la mise en place de la réforme constitutionnelle.

CHAPITRE I. - LA PREPARATION DU PROJET DE BUDGET

Les fondements juridiques de la procédure budgétaire et en premier lieu la Constitution définissent ses principes, ses acteurs et leurs rôles à chaque étape. L'élaboration du projet de loi de finances est la première phase de ce processus au cours de laquelle l'Etat définit ses priorités budgétaires et ajuste ses besoins de financement aux ressources disponibles.

Section 1. - Les sources du droit budgétaire

La Constitution de l'Ukraine jette les bases du cadre du droit budgétaire qui comprend le Code budgétaire, des lois et des règlements. Elle détermine les fondements du système budgétaire, définit les principaux acteurs et leurs compétences en matière de préparation, d'exécution et de contrôle de l'exécution de la loi de finances.

L'article 95 de la Constitution établit les grands principes du système budgétaire qui sont :

- la répartition juste et impartiale de la richesse nationale entre les citoyens et les territoires ;
- toute charge de l'Etat est définie exclusivement par la loi de finances
- l'Etat aspire à l'équilibre de ses finances.

Par ailleurs, en vertu de l'article 92 de la Constitution, hormis le budget de l'Etat, le système budgétaire, le système fiscal ainsi que les conditions d'emprunt de l'Etat relèvent également du domaine législatif.

Inscrit dans le cadre fixé par la Constitution, le Code budgétaire est la pièce maîtresse du droit budgétaire. Il détermine l'organisation du système budgétaire, les acteurs de la procédure budgétaire et leurs attributions, pose les fondements juridiques des relations budgétaires entre l'Etat et les collectivités territoriales, définit les recettes et les dépenses de l'Etat et établit la responsabilité en cas d'irrégularité dans l'application de la législation budgétaire.

De nombreux règlements basés sur la Constitution et le Code budgétaire viennent compléter le cadre budgétaire. Il s'agit notamment des arrêtés et des ordonnances du Cabinet des Ministres⁵ et du Ministère des Finances. Ces textes régissent les dispositifs de la mise en place de la procédure budgétaire.

Ainsi, l'arrêté du Cabinet des Ministre du 14 septembre 2002 approuvant le concept de méthode de budgétisation par programme et par objectif, définit les principes et les procédures de sa mise en place en Ukraine. L'instruction portant sur le statut de responsable de programme et sa participation dans la procédure budgétaire, approuvée par l'arrêté du Ministère des Finances du 14 décembre 2001, répartit les compétences et les responsabilités entre les responsables de programme et les ordonnateurs principaux.

⁵ L'organe suprême du pouvoir exécutif disposant du pouvoir réglementaire.

Section 2. - Les principaux acteurs

Les articles 96 et 97 de la Constitution spécifient que la loi de finances est votée par le Parlement et que le Gouvernement est chargé de sa préparation, de son exécution et de son contrôle. Selon l'article 98, la Chambre des Comptes a la charge de contrôler, pour le compte du Parlement, le recouvrement des recettes et la bonne utilisation des deniers publics.

Le rôle fondamental du Président de la République dans la définition de la politique financière de l'Etat et sa mise en place découle de deux articles de la Constitution. Conformément à l'article 85, le Président adresse chaque année au Parlement un message qui comprend les orientations principales des politiques économiques et sociales, intérieures et extérieures pour l'année. Par ailleurs, aux termes de l'article 105, les lois votées par le Parlement sont promulguées par le Président qui approuve ou désapprouve la politique financière et budgétaire de l'Etat.

La réforme constitutionnelle entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 a entraîné la redistribution des pouvoirs entre le Parlement, le Gouvernement et le Président y compris en matière de finances publiques et d'économie. Si les attributions des principaux acteurs dans le domaine du budget n'ont pas changé c'est la répartition d'influence qui a été modifiée.

Si avant la réforme le Président nommait le Premier ministre, le Gouvernement et même les directeurs des principales directions (Trésor, Impôts, Service de contrôle et de vérifications), désormais ce pouvoir revient à la majorité parlementaire et au premier ministre qu'elle aura choisi.

De nombreux actes législatifs seront modifiés ou adaptés pour intégrer dans le paysage législatif ukrainien les conséquences de la réforme. La Loi sur le Cabinet des Ministres votée le 21 décembre 2006 est devenue l'un des principaux textes.

D'autre part, le Gouvernement prépare un projet de loi portant modifications du Code budgétaire. Son objectif principal est de mettre le cadre budgétaire en conformité avec l'esprit de la réforme constitutionnelle. Ces modifications à venir seront détaillées à chaque étape de la procédure budgétaire décrite dans le présent chapitre, de même, les répercussions qu'elles peuvent avoir sur les lois de finances et la politique budgétaire seront examinées dans les chapitres correspondants.

Section 3. - Les étapes de la procédure budgétaire

Aux termes du Code budgétaire, la procédure budgétaire comprend quatre étapes :

- 1) la préparation ;
- 2) l'examen et le vote du projet de loi de finances ;
- 3) l'exécution, y compris les modifications de la loi de finances initiale ;
- 4) la préparation et l'examen du rapport relatif aux résultats de l'exécution de la loi de finances.

Au début de chaque année, le Ministre des Finances établit par arrêté un calendrier de préparation du projet de loi de finances qui rythme le travail de tous les acteurs impliqués dans la procédure budgétaire tout au long de l'année.

Calendrier type de la préparation du budget

1 - Définition des orientations budgétaires

Janvier - février de l'année n	Préparation du projet de Grandes lignes directrices de la politique budgétaire pour l'année n+1 (Résolution budgétaire)	<i>Direction du Budget Direction du Ministère des Finances</i>
1 ^{er} mars	Premières prévisions macroéconomiques pour l'année n+1 et trois années suivantes (à n+4)	<i>Ministère de l'Economie Banque Nationale</i>
1 ^{er} mars	Restitution des rapports sur l'exécution des passeports des programmes budgétaires ⁶	<i>Ministères sectoriels</i>
Avant 26 mars	Présentation du projet de Grandes lignes directrices de la politique budgétaire pour l'année n+1 (Résolution budgétaire) au Cabinet des Ministres	<i>Direction du budget</i>
11 avril	Dépôt sur le bureau du Parlement du projet de Grandes lignes directrices de la politique budgétaire pour l'année envisagée	<i>Cabinet des Ministres</i>
Avril	Première esquisse budgétaire pour l'année n+1 au regard des premières prévisions macroéconomiques : - Prévisions des ressources - Prévisions des dépenses	<i>Direction du budget Ministères sectoriels</i>
1 ^{er} mai	Prévisions macro-économiques définitives pour l'année n+1 et trois années suivantes (à n+4)	<i>Ministère de l'Economie Banque Nationale</i>

2 - Mise au point du budget

1 ^{er} juin	Débat d'orientation budgétaire	<i>Parlement</i>
	Vote des Grandes lignes directrices de la politique budgétaire pour l'année n+1 (Résolution budgétaire)	
Début juin	Cadrage budgétaire pour l'année n+1 au regard des prévisions macro-économiques définitives, des dispositions des Grandes lignes directrices de la politique budgétaire (Résolution budgétaire) et des rapports sur l'exécution des passeports des	<i>Direction du budget</i>

⁶ Le passeport d'un programme budgétaire est un document qui comprend la présentation de ses missions et ses actions, la présentation des crédits associés et leur justification, la présentation de ses objectifs et les indicateurs ainsi que d'autres éléments qui permettent d'effectuer le contrôle du bon usage des fonds publics et l'analyse de l'exécution du programme. Le passeport de programme est approuvé par le Ministre des Finances et le Ministre sectoriel concerné au début de l'année budgétaire, Ministère des Finances de l'Ukraine, arrêté °1098 du 29.12.2002.

	programmes budgétaires	
Mi-juin	Lettres plafonds du Ministre des Finances aux ministres sectoriels accompagnées d'instructions avec les modalités de budgétisation	<i>Direction du Budget</i>
Mi-juillet	Restitution des demandes budgétaires ⁷	<i>Ministères sectoriels</i>
Fin juillet – début août	Conférences budgétaires	<i>Direction du Budget</i> <i>Ministères sectoriels</i>
Août	Préparation du projet de loi de finances et des documents qui l'accompagnent	<i>Ministère des Finances</i>
31 août	Présentation du projet de loi de finances au Cabinet des Ministres	<i>Ministère des Finances</i>
	Mise au point du projet de loi de finances après la délibération du Cabinet des Ministres	<i>Ministère des Finances</i> <i>Ministères sectoriels</i>
3 - Examen et vote du budget de l'Etat		
15 septembre	Dépôt du projet de loi de finances sur le bureau du Parlement	<i>Cabinet des Ministres</i>
20 octobre	Vote des Conclusions et des Propositions du Parlement relatif au projet de loi de finances	<i>Parlement</i>
	Adoption du projet de loi de finances en première lecture	
	Préparation du projet de loi de finances eu égard aux Conclusions et aux Propositions du Parlement relatif au projet de loi de finances	<i>Ministère des Finances</i>
3 novembre	Dépôt du projet de loi de finances sur le bureau du Parlement	<i>Cabinet des Ministres</i>
20 novembre	Adoption du projet de loi de finances en deuxième lecture	<i>Parlement</i>
1 ^{er} décembre	Adoption de la loi de finances	<i>Parlement</i>
Avant le 15 décembre	Promulgation de la loi de finances	<i>Président de l'Ukraine</i>

⁷ La demande budgétaire est un document préparé par un ordonnateur des fonds publics qui contient des propositions justifiées relatives au montant de crédits nécessaires pour l'exécution de ses missions.

4 - Préparation et examen du rapport relatif aux résultats de l'exécution du budget de l'Etat

Avant le 1 ^{er} mai de l'année n+2	Dépôt du Rapport relatif aux résultats de l'exécution de la loi de finances sur le bureau du Parlement	<i>Cabinet des Ministres</i>
Avant le 1 ^{er} juin de l'année n+2	Examen du Rapport relatif aux résultats de l'exécution de la loi de finances	<i>Parlement</i>

Section 4. - La définition des orientations budgétaires

La préparation du projet de loi de finances est la première étape de la procédure budgétaire. Elle est organisée en deux phases :

- 1) la définition des orientations budgétaires pour l'année n+1
- 2) la mise au point du projet de loi de finances.

Les orientations budgétaires sont fixées par un arrêté parlementaire portant sur les Grandes lignes directrices de la politique budgétaire (Résolution budgétaire). Ce document est élaboré par le Gouvernement et plus particulièrement par le Ministère des Finances et débattu au Parlement.

La Direction du Budget assume la préparation de la Résolution budgétaire au sein du Ministère des Finances. Dans ce travail elle est appuyée par les directions sectorielles du Ministère qui lui fournissent des propositions chacune dans son domaine. Le projet de Résolution est préparé compte tenu des dispositions du message annuel du Président et des premières prévisions macroéconomiques élaborées par le Ministère de l'Economie et la Banque Nationale. Le projet de Résolution validé préalablement par les ministères sectoriels est soumis pour approbation au Cabinet des Ministres avant d'être déposé au Parlement.

Le projet de Résolution budgétaire déposé par le Gouvernement donne lieu à un débat parlementaire avant le 1er juin de l'année qui précède celle de l'exécution. A cette occasion, le Premier ministre ou par délégation le Ministre des Finances présente aux députés le projet de Grandes lignes directrices de la politique budgétaire qui, conformément à l'article 33 du Code budgétaire, contient les propositions du Gouvernement relatives aux points suivants:

- le déficit budgétaire en points du PIB ;
- le taux des prélèvements obligatoires en points du PIB ;
- le plafond de la dette publique et sa structure appréciées en fin d'année considérée ;
- la part des dépenses des collectivités territoriales dans les dépenses consolidées ;
- la part des dépenses en capital dans l'ensemble des dépenses et les destinations prioritaires de leur affectation;
- les normes législatives à modifier en vue de la mise en œuvre des orientations budgétaires ;

- la liste des dépenses protégées⁸ ;
- la liste des ordonnateurs principaux ;
- le niveau de salaire minimum.

A l'issue du débat le Parlement se prononce sur le projet de Résolution budgétaire soit en l'approuvant soit en le prenant en considération. L'arrêté du Parlement concernant la Résolution budgétaire peut contenir des propositions et des recommandations au Gouvernement relatives aux points évoqués *supra*. Ainsi, l'adoption de la Résolution budgétaire représente-elle pour les parlementaires une première occasion d'influencer le contenu du futur projet de loi de finances eu égard aux attentes des électeurs.

Depuis sa mise en place en 1992, la Résolution budgétaire suscite de nombreuses critiques et est considérée comme un outil peu efficace par le Gouvernement comme par le Parlement. Le Gouvernement la voit comme une contrainte inutile. Le Parlement est insatisfait à cause d'un niveau insuffisant de prise en compte des dispositions de la Résolution budgétaire par le Gouvernement lors de l'élaboration du projet de loi de finances.

La nécessité de revoir la procédure de définition des orientations budgétaires a été ressentie par toutes les parties. Les changements dans les relations entre les différentes branches du pouvoir survenus suite à la mise en place de la réforme constitutionnelle ont renforcé ce sentiment. L'avenir de la Résolution budgétaire a été mis en cause. Dans un régime parlementaire, la Résolution budgétaire pourrait jouer un rôle important : une occasion pour le Gouvernement de vérifier avec le Parlement si leurs visions de la politique budgétaire convergent. Cela permettrait au Gouvernement d'éviter des surprises par les députés, y compris ceux de la majorité, à cause de l'incompréhension de l'idéologie du document.

En effet, la Loi sur le Cabinet des Ministres du 21 décembre 2006 évoquée *supra* prévoit des modifications de la procédure budgétaire y compris dans la partie concernant la définition des orientations budgétaires. Cependant, les évolutions envisagées pour le document encadrant les grandes lignes de la politique budgétaire sont d'une autre nature que celles qui viennent d'être évoquées.

Désormais, le Gouvernement élabore et adopte avant le 1er mars de l'année qui précède celle de l'exécution une Déclaration budgétaire définissant les objectifs et les missions pour l'année considérée. La Déclaration budgétaire remplace la Résolution budgétaire et servira de base pour la préparation du projet de loi de finances (l'article 32 de la Loi sur le Cabinet des Ministres).

L'arrêté du Ministère des Finances a fixé le contenu du nouveau document. La Déclaration budgétaire comprendra cinq volets qui porteront sur la politique économique, la politique budgétaire, la politique fiscale, la mise en place des politiques publiques dans différents domaines et la politique de développement des régions. Chaque volet contenant des objectifs (non chiffrés) auxquels sont associées des mesures à mettre en œuvre afin d'y parvenir.

⁸ Aux termes de l'article 55 du Code budgétaire les dépenses protégées sont les dépenses qui ne peuvent être ni annulées ni réduites lors de la procédure d'annulation des crédits suite à l'évolution de la situation économique et budgétaire du pays. La liste des dépenses protégées par nature (dépenses de personnel, charge de la dette) est fixée par la loi de finances de l'année en cours.

La principale différence entre la Résolution budgétaire prévue par le Code budgétaire et la Déclaration budgétaire introduite par la Loi sur le Cabinet des Ministres consiste en deux points. Premièrement, le contenu de la nouvelle Déclaration budgétaire dépasse largement le domaine de la politique budgétaire *stricto sensu*. Deuxièmement, la délibération des orientations budgétaires au Parlement est supprimée. Le Gouvernement disposera du pouvoir unilatéral du choix de la stratégie budgétaire, voire de la stratégie du développement économique et sociale du pays.

Le renforcement du pouvoir du Gouvernement issu de la majorité qui découle des évolutions de la procédure budgétaire décrites *supra*, correspond, certes, à l'esprit de la réforme constitutionnelle. De plus, les critiques récurrentes concernant l'inefficacité de la Résolution budgétaire jouent également en faveur de la nouvelle formule. Néanmoins, un déséquilibre des pouvoirs entre les trois principales institutions politiques : le Président, le Parlement et le Gouvernement, en faveur de ce dernier, n'est pas exclu au vu des évolutions envisagées par le projet portant modifications du Code budgétaire.

Parallèlement à cette première phase, la Direction du Budget réalise le premier cadrage budgétaire en s'appuyant sur l'ensemble de données concernant le dernier exercice, celui en cours d'exécution et l'exercice à venir : rapports sur l'exécution des programmes budgétaires de l'exercice n-1, prévisions des dépenses pour l'année n+1 fournies par les ministères dépensiers, résultats des contrôles et des audits de programmes de la dépense de l'exercice n-1 effectués par le Service d'Etat de contrôle et des vérifications⁹.

Les dispositions de la Résolution budgétaire et les résultats du premier cadrage servent de cadre à la Direction du Budget lors de la mise au point du projet de loi de finances, phase suivante d'élaboration du budget.

Section 5. - La mise au point du projet de loi de finances

La phase de mise au point du budget démarre avec la publication par le Ministère de l'Economie et la Banque Nationale des prévisions macroéconomiques pour les quatre années suivantes et le vote par le Parlement des Grandes lignes directrices de la politique budgétaire pour l'année considérée.

La Direction du Budget du Ministère des Finances assure la responsabilité essentielle lors de l'élaboration et la mise au point du projet de loi de finances. Elle évalue les recettes et les besoins de financement au regard des prévisions macroéconomiques et des appréciations de l'exécution du budget en cours et élabore les plafonds de dépenses par ministère et par programme.

Au cours de cette phase, la Direction du Budget travaille en coordination avec les autres directions du Ministère des Finances : la Direction de la politique fiscale et l'Administration des Impôts intervenant en matière de recettes, la Direction de la Dette pour la politique d'endettement et d'octroi des garanties, les directions sectorielles en matière de dépenses.

⁹ L'organe de pouvoir exécutif chargé du contrôle du bon usage des fonds publics et de l'efficacité de la dépense dont l'action est coordonnée par le Ministre des Finances.

Cet exercice d'élaboration de la maquette budgétaire poursuit un double objectif : situer le projet de budget par rapport aux hypothèses macro-économiques (taux de croissance envisagé, inflation, taux de change, prix des matières premières etc.) et le mettre en conformité avec les dispositions de la Résolution budgétaire et les résultats du premier cadrage.

Le Ministre des Finances adresse aux ministères sectoriels des lettres plafonds accompagnées d'instructions. Ces instructions portent sur les modalités de budgétisation et contiennent différentes contraintes organisationnelles et financières auxquelles ils sont obligés de se soumettre lors de l'élaboration de leurs demandes budgétaires.

Les demandes budgétaires restituées par les ministères sectoriels sont analysées du point de vue de leur conformité aux missions déclarées, de leur priorité et de leur objectif par les directions du Ministère des Finances. Les résultats de cette analyse viennent éclairer la Direction du Budget dans sa décision d'inclure la demande du ministère dans le projet de budget.

La Direction du Budget a la lourde tâche d'arriver à une synthèse budgétaire entre des nécessités souvent contradictoires. D'une part, dans un souci permanent d'équilibre budgétaire, elle doit en même temps faire face à la pression des ministères dépensiers et à la réticence des directions chargées de ressources. Celles-ci veulent à tout prix éviter la surévaluation des recettes et du financement. D'autre part, au vu des expériences ultérieures, la Direction du Budget veille à garder une marge de manœuvre sachant que lors des débats budgétaires au Parlement, les députés sont très susceptibles d'exiger du Gouvernement, comme le montre l'analyse présentée au chapitre 3, l'augmentation des dépenses et des recettes.

Tout au long de la préparation du projet de budget, le Ministre des Finances examine et tâche de régler les divergences entre la Direction du Budget et les ministères dépensiers moyennant notamment les conférences budgétaires qui se tiennent au début du mois d'août. Toutefois, s'il est impossible d'arriver à un accord, le Ministre des Finances émet un avis défavorable sur les propositions qui font l'objet des désaccords, et les soumet à l'arbitrage du Premier ministre.

Pour assurer la préparation du projet de loi de finances, dans de bonnes conditions, l'article 27 du Code budgétaire dispose que tout acte législatif pouvant avoir un impact sur les recettes ou les dépenses budgétaires de l'année envisagée doit être publié avant le 15 août de l'année précédant celle de l'exécution.

Le projet de loi de finances est présenté au Cabinet des Ministres qui l'approuve par arrêté et le dépose sur le bureau du Parlement accompagné des documents nécessaires au plus tard le 15 septembre de l'année qui précède celle de l'exécution.

L'article 38 du Code budgétaire définit la liste de documents qui doivent être joints au projet de loi de finances et son contenu:

- l'exposé des motifs du projet de loi contenant notamment :

- l'information sur la situation économique de l'Etat et sur les prévisions macroéconomiques qui ont servi de base pour l'élaboration du projet de budget ;

l'estimation des recettes et du financement du budget;

l'explication des principales dispositions du projet de loi de finances, ainsi que l'analyse des dépenses par mission, par programme et par territoire, et par rapport aux résultats de l'exercice n-1;

l'information relative à la prise en compte des dispositions des Grandes lignes directrices de la politique budgétaire pour l'année suivante (Résolution budgétaire) ;

l'information analytique, les calculs et les justifications des transferts destinés aux collectivités territoriales ;

l'information relative à l'encours de la dette publique et sa structure selon le type d'engagement, la durée et les conditions de l'emprunt ;

- le projet de budget consolidé (Etat et collectivités territoriales) et la balance financière consolidée;
- la liste des avantages et des exonérations fiscaux et l'information sur le manque à gagner pour le budget ;
- la liste des programmes qui sont pris en compte dans le projet de budget et dont l'exécution dépasse une seule période budgétaire et l'information sur les crédits nécessaires jusqu'à leur aboutissement ;
- l'encours et la structure des engagements financiers de l'Etat (dette et garanties octroyées) de l'année en cours d'exécution jusqu'à leur pleine extinction ;
- la liste de projets d'investissement susceptibles de bénéficier des garanties de l'Etat durant la période budgétaire suivante ;
- le rapport sur la situation budgétaire de l'année en cours ;
- les projets d'états des prévisions de recettes et de dépenses des fonds d'affectation spéciale de l'Etat¹⁰ ;
- la justification des crédits des ministères sectoriels (ces documents sont déposés à la Commission parlementaire chargée des finances).

Le projet de loi de finances comprend les dispositions suivantes :

- le montant total des recettes et des dépenses avec la répartition entre le fonds général et le fonds spécial¹¹ et entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement ;
- le déficit budgétaire et le plafond de la dette appréciés en fin de période budgétaire n+1, l'autorisation d'octroyer des garanties de l'Etat et leur plafond ;
- les dépenses budgétaires présentées selon la nomenclature fonctionnelle ;
- les recettes budgétaires présentées selon la nomenclature budgétaire ;
- les transferts aux collectivités territoriales ;
- le salaire minimum ;

¹⁰ Il s'agit du Fonds de retraite de l'Ukraine et des autres fonds d'affectation spéciale de l'Etat (Fonds d'assurance maladie, Fonds d'assurance-chômage obligatoire, Fonds d'assurance sociale contre les accidents du travail et les maladies professionnelles).

¹¹ Le fonds spécial du budget est équivalent au fonds de concours dans le système français.

- le revenu minimum de survie ;
- les dispositions régissant la mise en place de la loi de finances.

Au vu des modifications du Code budgétaire évoquées *supra*, la phase de mise au point du projet de budget sera avancée dans le temps à partir de cette année. Le changement de calendrier budgétaire devrait permettre aux ministères sectoriels de mieux préparer leurs demandes budgétaires, grâce notamment à une meilleure analyse des rapports sur l'exécution des passeports des programmes budgétaires de l'exercice n-1.

Le projet de loi portant modifications du Code budgétaire prévoit également d'avancer de deux mois, c'est-à-dire de reporter au 15 juin de l'année n, la date limite de publication des actes législatifs pouvant avoir un impact sur les recettes et les dépenses budgétaires de l'année n+1. Cela laisse au Ministère des Finances une marge de temps plus large pour boucler le projet de loi de finances.

Outre les modifications du calendrier dues à l'évolution des textes, la phase de mise au point du projet de loi de finances sera marquée par les changements des pratiques d'arbitrage. Si les dispositions du Code budgétaire n'ont pas changé depuis son adoption et attribuent toujours au Premier ministre l'autorité de dernière instance, le centre de décision sera réellement déplacé comme cela était par le passé.

Jusqu'à la mise en place de la réforme constitutionnelle, sous le régime présidentiel, les dossiers les plus délicats en matière de budget étaient arbitrés par l'Administration du Président. Actuellement, la tendance est vers le renforcement du pouvoir du Gouvernement et au premier chef du Ministère des Finances. C'est donc son patron qui a par ailleurs une double casquette de Ministre des Finances et de Premier vice Premier Ministre qui prendra les décisions stratégiques pour le pays.

La procédure de préparation de la loi de finances en Ukraine est assez classique avec un rôle pivot appartenant au Ministère des Finances et, en son sein, à la Direction du budget. En même temps, l'analyse a mis en exergue deux éléments propres à la pratique ukrainienne. Il s'agit tout d'abord du rôle du Président et ensuite de celui du Parlement dans la définition des contours du futur budget.

Le message annuel du Président envoyé au Parlement jetait les bases de la politique budgétaire et inspirait le Gouvernement lors de la préparation du projet de Résolution budgétaire. Plus tard dans la procédure, dans la phase de mise au point du projet de budget, le Président arbitrait en dernière instance les dossiers budgétaires. La Résolution budgétaire adoptée par le Parlement nourrissait le contenu de la future loi de finances. De plus, l'information sur la prise en compte dans le projet de loi de finances des dispositions de la Résolution faisait parti des documents que le Gouvernement étaient tenu de déposer sur le bureau du Parlement avec le projet de budget.

Or, ces particularités vont s'estomper dans la nouvelle configuration de la procédure budgétaire suite à la mise en place de la réforme constitutionnelle. Le remplacement de la Résolution budgétaire par la Déclaration et le changement des rapports de pouvoir entre le Président et le Premier ministre contribueront au renforcement du pouvoir du Gouvernement et en son sein du Ministère des Finances dans la définition de la politique budgétaire.

CHAPITRE II. - L'EXAMEN ET LE VOTE DU PROJET DE LOI DE FINANCES

Le Parlement en Ukraine a, conformément au Code budgétaire, des attributions très larges en matière budgétaire qui lui permettent d'influencer la prise de décisions financières. L'ampleur des modifications apportées au projet gouvernemental étant tributaire de la situation politique et des relations entre le Gouvernement et la majorité de l'époque.

Section 1. - La présentation du projet de loi de finances et la préparation à l'examen au Parlement

Le projet de loi de finances est présenté officiellement au Parlement par le Ministre des Finances lors d'une réunion plénière au plus tard cinq jours après le dépôt. Cette présentation est suivie de l'intervention du Président de la Commission parlementaire chargée des finances qui rapporte sur la conformité du projet de loi de finances au Code budgétaire, aux dispositions de la Résolution budgétaire et aux recommandations contenues dans le texte de cette dernière.

A l'issue de cette discussion, le Parlement peut le cas échéant décider de rejeter le projet de loi de finances en raison de sa non-conformité aux textes susmentionnés. Lorsque le Parlement rejette le projet de loi de finances, le Gouvernement dispose d'un délai d'une semaine pour déposer le projet de loi de finances une deuxième fois. Il devra par ailleurs fournir les explications des modifications apportées compte tenu des recommandations du Parlement. Le Ministre des Finances fait une nouvelle présentation du projet de loi au plus tard trois jours après le dépôt du document.

La procédure décrite *supra* sera changée à compter de cette année conformément au projet de loi portant modifications du Code budgétaire évoqué *supra*. La Résolution budgétaire étant remplacée par la Déclaration budgétaire approuvée par le Gouvernement, le rapport du président de la Commission parlementaire chargée des finances ne portera que sur la conformité du projet de loi de finances au Code budgétaire. Par contre, il incombera désormais au président de la Commission chargée des finances de choisir les ministres sectoriels qui seront auditionnés par le Parlement sur les objectifs et les moyens des programmes budgétaires dont ils ont la responsabilité.

Le Parlement ne pourra plus émettre un vote négatif à l'égard du projet gouvernemental en raison de sa non-conformité au Code budgétaire ou à la Résolution budgétaire. Ainsi, le projet de loi de finances sera reçu pour examen, d'autres possibilités n'étant pas prévues par la procédure.

Ces évolutions pourraient laisser entendre le souhait du Gouvernement de conforter, voire sécuriser sa situation. Si, comme cela est prévu par les textes en vigueur, le projet gouvernemental avait été rejeté en raison de sa non-conformité à la Résolution budgétaire, ce résultat négatif aurait témoigné d'une crise gouvernementale. Le vote négatif du projet de budget en première lecture par les députés de la majorité aurait signifié qu'ils n'avaient pas pu faire face à la critique de l'opposition et ne pourraient donc plus servir d'appui au Gouvernement.

Par ailleurs, la procédure remaniée prévoit que dans la période entre la présentation officielle et la première lecture la Chambre des comptes effectue l'expertise du projet de loi de finances et rend son avis avant le 1^{er} octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Cette nouveauté prévue par lesdites modifications du Code budgétaire aurait pour objectif de faire de la Cours des comptes un contrepoids au Ministère des Finances et pour cause. La plupart des membres de la Commission parlementaire chargée des finances serait très probablement issus de la majorité qui nomme le Gouvernement.

Section 2. - Les débats parlementaires (1^{er}, 2^{ème} et 3^{ème} lectures)

Une fois reçu, le projet de loi de finances est examiné par les parlementaires, les commissions et les groupes politiques du Parlement. Les commissions préparent leurs propositions de modifications et les transmettent à la Commission chargée des finances au plus tard le 1er octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget (6 octobre s'il y a eu un second dépôt du projet de loi de finances par le Gouvernement).

Les propositions des députés doivent être équilibrées faute de quoi la Commission chargée des finances n'en tiendra pas compte. Les propositions visant la majoration des dépenses doivent indiquer les ressources de leur financement (majoration des recettes ou diminution des dépenses). De surcroît, l'article 40 du Code budgétaire mentionne qu'aucune proposition ne doit entraîner l'augmentation de la dette ou de l'encours des garanties de l'Etat au-delà du plafond prévu par le projet gouvernemental. Enfin, ne sont pas recevables les propositions visant à revoir les prévisions des recettes fiscales sauf si un avis de la Commission chargée des finances, celui du Ministère des Finances ou de la Chambre des comptes constate que des erreurs dans les calculs ont été repérés.

En pratique, l'équilibre des propositions parlementaires n'est toujours pas respecté et pour cause. Les parlementaires reprochent au Gouvernement de présenter le budget d'après un scénario pessimiste pour sécuriser ses marges dans le cas où la conjoncture ne sera pas favorable. Certains accusent l'exécutif de vouloir garder la main sur le surplus fiscal. Par conséquent, les députés font des propositions d'augmentation des dépenses sans se soucier de l'équilibre du budget.

Les propositions des députés sont examinées en Commission chargée des finances en présence des représentants compétents du Gouvernement. La Commission prépare à l'issue de ces séances un projet de « Conclusions et Propositions du Parlement relatives au projet de loi de finances » au plus tard le 15 (20) octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget.

Lors de l'examen en première lecture le Président de la Commission chargée des finances présente le projet de « Conclusions et Propositions relatives au projet de loi de finances ». Le texte fait ensuite l'objet de débats parlementaires auxquels participent les membres du Gouvernement. A l'issue du débat, le projet de « Conclusions et Propositions » est proposé au vote des parlementaires dans son ensemble.

Si le Parlement émet un vote positif sur l'ensemble du projet, le projet de loi de finances sera considéré comme adopté en première lecture. Sinon, les députés procèdent à un vote par article. Lors de cette procédure, les députés dont les propositions avaient été rejetées par la Commission chargée des finances ont l'occasion de les soumettre au vote de

l'assemblée. Les propositions chiffrées des recettes et des dépenses finales contenues dans les Conclusions et les Propositions relatives au projet de loi de finances adoptées par le Parlement doivent être équilibrées.

Le projet de loi de finances est voté en première lecture au plus tard le 20 (25) octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Les Conclusions et les Propositions relatives au projet de loi de finances adoptées par le Parlement sont envoyées au Cabinet des Ministres pour leur prise en compte lors de la préparation du projet de loi pour la deuxième lecture.

Le projet de loi de finances modifié eu égard aux Conclusions et aux Propositions doit être déposé sur le bureau du Parlement dans un délai de deux semaines à compter du vote du projet en première lecture. Il est accompagné d'un tableau comparatif comprenant les propositions prises en compte et les explications pour les propositions auxquelles le Gouvernement n'a pas donné satisfaction.

Le projet de loi de finances déposé pour la deuxième lecture doit comprendre les articles présents dans le projet de loi initial ou votés dans les Conclusions et les Propositions en première lecture. Tout nouvel article doit être accompagné d'exposés des motifs. De même, toute modification chiffrée doit être explicitée. L'exception constitue les cas où les prévisions macroéconomiques servant de base à l'élaboration du projet de budget initial ont évolué de plus 2 %.

La Commission chargée des finances analyse le projet de loi de finances déposé par le Gouvernement et rend avis sous un délai de 3 jours à compter de la date du dépôt. En cas d'irrégularité dans la procédure de modification, le document est renvoyé au Gouvernement. Il disposera d'un délai d'une semaine à compter de la date de prise de décision par le Parlement pour déposer le projet de loi modifié pour une seconde lecture.

Lors de la deuxième lecture, le Parlement n'examine pas les propositions des députés mais se penche exclusivement sur l'avis de la Commission rendu après l'examen du projet de loi modifié. Le rapport de la Commission porte notamment sur la prise en compte par le Gouvernement des dispositions des Conclusions et des Propositions adoptées lors de la première lecture.

Cette étape de la procédure d'examen a pour objectif de fixer l'équilibre budgétaire (le déficit, le montant des recettes et des dépenses), le salaire minimum et le revenu minimum de survie pour la période budgétaire n+1 et de procéder au vote des articles du texte de loi. Le projet de loi de finances doit être adopté en deuxième lecture avant le 20 (25) novembre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Les articles de la loi qui n'ont pas été votés lors de la deuxième lecture seront examinés en troisième.

Entre la deuxième et la troisième lecture le projet de loi de finances reste au Parlement. La Commission des finances est chargée de sa préparation pour la troisième lecture qu'elle doit terminer au plus tard pour le 25 novembre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. En troisième lecture, le Parlement procède d'abord au vote de l'ensemble des propositions de la Commission relatives aux articles qui n'ont pas été votés lors de l'étape précédente, et ensuite au vote de l'ensemble du texte du projet de loi de finances. Si l'ensemble des propositions de la Commission chargée des finances n'a pas fait l'objet d'un vote positif, le Parlement procède au vote par proposition.

La loi de finances doit être adoptée avant le 1er décembre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Elle doit être promulguée par le Président dans les quinze jours qui suivent la soumission au Président du texte de loi adoptée. En cas de désaccord, le Président peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi en présentant ses arguments et ses propositions.

Si, lors de la deuxième délibération les deux tiers de la majorité constitutionnelle du Parlement vote la loi, le Président sera obligé de la promulguer et de la faire publier au Journal Officiel. Lorsque le Président refuse de signer une telle loi, le Président du Parlement la fait publier sous sa propre signature.

Le projet de loi portant modifications du Code budgétaire prévoit de simplifier la procédure d'examen et de vote du projet de loi de finances. Ainsi, la procédure du vote des Conclusions et des Propositions relatives au projet de loi de finances sera limitée au vote sur l'ensemble du projet, le vote par article étant supprimé. Cependant, si auparavant les Conclusions et les Propositions ne comprenaient que les propositions ayant reçues l'aval de la Commission chargée des finances, désormais, afin d'assurer que toute proposition parlementaire recevable soit prise en compte, il est envisagé de joindre aux Conclusions et aux Propositions deux annexes dont l'une comprendra les propositions qui ont été soutenues par la Commission tandis que l'autre les propositions qu'elle a rejetées.

Lors de la préparation par le Gouvernement du projet de loi de finances pour la deuxième lecture, les indicateurs chiffrés du projet de loi pourront désormais être modifiés non seulement en raison du changement des prévisions macroéconomiques, mais aussi eu égard à l'avis de la Chambre des comptes qui le suggère explicitement. Par ailleurs, le Gouvernement sera désormais autorisé à modifier les indicateurs chiffrés du projet de loi de finances en vertu des lois ayant un impact sur les recettes ou les dépenses budgétaires adoptées par le Parlement au cours de l'examen du projet de budget.

Dans ce contexte, le rôle du Président dans la procédure budgétaire prend un nouvel aspect. Si le Président estime que les lois en question auront des conséquences économiques et sociales négatives, il pourra utiliser son droit de veto en bloquant ainsi la procédure budgétaire. La situation pourra être débloquée si un compromis est trouvé ou si le Parlement surmonte le veto du Président moyennant le vote par les deux tiers de la majorité constitutionnelle.

Le projet de loi portant modifications du Code budgétaire supprime également la possibilité de renvoyer le projet de loi de finances pour une seconde lecture. Par ailleurs, la procédure modifiée prévoit désormais en deuxième lecture le vote sur l'ensemble du projet. Si le Parlement n'a pas émis un vote positif sur l'ensemble du projet, les députés procèdent à un vote par article tout en veillant à l'équilibre budgétaire. Lors de cette procédure, sont également examinées les propositions qui ont été listées dans les annexes aux Conclusions et aux Propositions adoptées par le Parlement en première lecture mais qui n'ont pas été prises en compte par le Gouvernement lors de la préparation du projet de loi de finances pour la deuxième lecture.

La réforme constitutionnelle qui a eu lieu en Ukraine a également modifié le mode de scrutin au Parlement. Ce changement aura à son tour des conséquences sur la procédure budgétaire et notamment son aspect lobbying. Le passage du système mixte vers le système

proportionnel libère les députés des engagements directs vis-à-vis de leurs électeurs et donc du lobbying de leur projet à tout prix. En même temps, les efforts des lobbyistes auront tendance à se tourner vers le Gouvernement, voire le Ministère des Finances, centre effectif des décisions en matière budgétaire.

La procédure budgétaire va connaître des transformations significatives suite à la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle. Ces changements découlent de la Loi sur le Cabinet des Ministres et surtout du projet de loi portant modifications du Code budgétaire. Ce dernier vise à mettre le cadre budgétaire en conformité avec les dispositions de la réforme constitutionnelle en redistribuant les pouvoirs en faveur du Gouvernement et au premier chef en faveur du Ministère des Finances.

Dans ce contexte, le rôle du Président de la République dans la procédure budgétaire acquiert une nouvelle signification. Désormais le droit de veto devient un levier important et unique permettant au Président de faire contrepoids au Gouvernement et à la majorité parlementaire, tous les deux issus du même camp politique, et d'influencer le processus budgétaire en assurant ainsi son rôle de garant des droits et des libertés du peuple ukrainien.

PARTIE II. - LES ASPECTS INSTITUTIONNELS : EXECUTION ET CONTROLE

L'exécution du budget est un processus de redistribution et de gestion des ressources financières de l'Etat. Il est donc essentiel de mettre en place l'ensemble de dispositifs de contrôle permettant d'assurer le recouvrement des recettes et une bonne utilisation des fonds publics.

C'est la raison pour laquelle les réflexions relatives à la nécessité d'une modernisation du dispositif d'exécution et celui de contrôle retrouvent une réalisation pratique qui s'inscrit dans l'esprit de la réforme constitutionnelle.

CHAPITRE I. - L'EXECUTION DU BUDGET

La phase d'exécution de la loi de finances est beaucoup moins médiatisée que celle de préparation et de vote. Cependant, dans la mesure où ce qui compte ce sont les résultats et non les objectifs affichés dans le plan financier de l'Etat, cette phase prend une importance capitale.

Section 1. - L'importance du pouvoir réglementaire dans l'exécution des lois de finances

L'exécutif en Ukraine détient des pouvoirs assez étendus en matière d'exécution du budget qui puisent ses fondements dans la Constitution. En effet, l'article 47 du Code budgétaire précise que le Gouvernement assure l'exécution de la loi de finances adoptée par le Parlement.

Le même article définit que le Ministère des Finances est chargé d'organisation et de gestion de l'exécution du budget de l'Etat. Le Ministère des Finances suit l'exécution de la loi de finances et le cas échéant procède à la limitation de la dépense conformément aux dispositions du Code budgétaire.

Pour ce faire le Ministère des Finances, dès la promulgation de la loi de finances de l'année, prend un décret régissant l'exécution du budget (article 49 du Code budgétaire). Ce décret répartit les recettes et le financement par mois. Quant aux dépenses, elles sont aussi réparties pour chaque ministère par programme, par titre et par catégorie.

Même si l'article 49 du Code budgétaire assigne au Ministre des Finances la responsabilité de veiller, toute au long de l'exercice, à ce que le décret de répartition soit conforme aux autorisations parlementaires, le pouvoir exécutif possède un certain pouvoir d'appréciation en matière d'exécution de la loi de finances.

S'agissant de l'exécution des recettes fiscales le Gouvernement n'a pas beaucoup de marge de manœuvre pour appliquer l'initiative réglementaire. L'assiette et les taux d'imposition étant fixés par la loi.

En revanche, en ce qui concerne les recettes non fiscales le pouvoir exécutif possède à leur égard un domaine d'initiatives importantes. D'une part, le Gouvernement est compétent en ce qui concerne la fixation des tarifs pour les services rendus, des revenus du domaine et des exploitations industrielles ou commerciales. Ces décisions sont susceptibles d'augmenter les recettes en question. D'autre part, le Gouvernement est à même de prendre l'initiative concernant la restructuration ou l'annulation des arriérés d'impôts ou de remboursement des prêts budgétaires. Cela aura pour conséquences la diminution des recettes.

Cette habilitation s'applique également aux ressources d'emprunt. Si selon la Constitution les décisions concernant les conditions d'emprunt relèvent du domaine de la loi, la loi de finances contient traditionnellement un article permettant au Gouvernement de remplacer en cas de nécessité les emprunts extérieurs par les emprunts intérieurs. Or, à la différence des accords de crédits contractés auprès des organismes financiers internationaux

ou gouvernements étrangers qui doivent être impérativement ratifiés par le Parlement, les conditions d'émission des emprunts intérieurs sont fixées par les arrêtés du Gouvernement.

Le Gouvernement dispose d'une marge d'appréciation importante en matière d'exécution des dépenses. Ainsi, la loi de finances confie au Gouvernement l'adoption par ces arrêtés des modalités d'utilisation des crédits budgétaires pour les programmes dont il établit la liste. Ces modalités sont adoptées par les arrêtés du Gouvernement qui contiennent les dispositions concernant : l'ordonnateur des crédits ; les bénéficiaires des crédits ; la destination des crédits ; les modalités d'utilisation des crédits ; le reporting et le contrôle de l'utilisation des crédits. L'adoption de ces arrêtés est indispensable au déblocage des fonds.

En même temps, la loi de finances limite les modifications des crédits ouverts au cours de l'exécution. Ainsi la répartition des crédits entre les programmes du même ordonnateur est autorisée qu'aux conditions d'avis favorable de la Commission du Parlement chargée de finances. De même, s'il s'agit de l'augmentation des dépenses en capital au détriment des dépenses courantes.

La loi de finances interdit par ailleurs toute augmentation des dépenses de personnel comme des dépenses de fonctionnements des administrations si celles-ci sont envisagées au détriment d'autres dépenses.

Enfin, la loi de finances fixe la liste de dépenses protégées. Ces dépenses sont précisées par titre et par catégorie (dépenses de personnel, charges de la dette) et pour certaines par destination (la construction du logement pour les militaires, la recherche). En cas de sous-exécution du budget, ces dépenses ne peuvent pas faire l'objet d'annulation ni de réduction de crédits.

Section 2. - L'exécution administrative et comptable

Le Code budgétaire (article 48) confie l'exécution comptable du budget au Trésor Public. L'exécution administrative du budget est effectuée par les organismes budgétaires.

En effet, la particularité de l'organisation administrative et financière de l'Ukraine consiste en l'existence d'organismes budgétaires dotés chacun de personnalité morale et de son propre budget. Ils se divisent en ordonnateurs principaux tels que les ministères, le Secrétariat du Président, le Parlement ou encore le Tribunal de Commerce et en ordonnateurs secondaires tels que les services déconcentrés des ministères, les universités ou les hôpitaux.

Les phases d'exécution du budget de l'Etat en dépenses sont définies dans l'article 51 du Code budgétaire :

1. l'allocation des crédits budgétaires aux ordonnateurs sur la base du décret de répartition ;
2. la validation des états de prévisions des ordonnateurs ;
3. la prise des engagements budgétaires ;
4. la réception des travaux, des marchandises, des services ;
5. le paiement ;
6. l'utilisation des marchandises, des travaux et des services en vue de la mise en œuvre du programme budgétaire.

Les ordonnateurs, principaux ou secondaires, procèdent à l'engagement juridique qu'ils notifient dans un délai de 3 jours au Trésor public. Une fois le service fait est attesté l'ordonnateur constate l'engagement financier qu'il est également tenu de notifier au Trésor public, et ordonne le paiement.

Au stade du paiement, le Trésor public s'assure de la disponibilité des crédits et de l'existence de l'engagement dans son registre. Il vérifie l'imputation et après le contrôle de régularité des pièces justificatives, procède au paiement.

Les ordonnateurs tiennent la comptabilité des organismes budgétaires. Les écritures sont passées en « miroir » avec le Trésor public qui tient la comptabilité d'exécution du budget et enregistre les opérations budgétaires et financières correspondantes. Le Trésor public suit les comptes de disponibilités de chaque ordonnateur ouverts dans ses écritures et transmet les relevés de comptes quotidiennement en J+1. Un même ordonnateur peut avoir plusieurs comptes selon la nomenclature de ses dépenses, ou le programme d'imputation budgétaire.

Le recouvrement des recettes fiscales et douanières incombe aux administrations spécialisées, en l'occurrence à l'Administration des impôts et au Service des Douanes. Le Trésor public n'assure que la comptabilisation des recettes fiscales au travers des virements faits dans le système interbancaire sur le compte unique du Trésor public à la Banque nationale d'Ukraine.

Le dispositif de l'exécution du budget fait l'objet de critiques permanentes de la part des organismes budgétaires qui lui reprochent le manque de transparence et la lourdeur des procédures. Parmi les pratiques les plus critiquées se trouve la procédure d'ouverture des crédits en trésorerie. En effet, entre les phases 4 et 5 citées par le Code budgétaire s'intercale une phase d'ouverture des crédits en trésorerie. Elle est divisée en deux étapes :

- la préparation des « propositions hebdomadaires d'ouverture des crédits » par les services du Trésor public au regard des ressources disponibles et des engagements arrivés à échéance ;
- la soumission de ces propositions à l'arbitrage du Ministre des Finances.

Ce dispositif d'ouverture des crédits en trésorerie avait été mis en place dans les années 90, quand le budget de l'Etat souffrait de l'importante sous-exécution des recettes. A cette époque, un tel mécanisme fut en effet indispensable et permettait de financer en priorité les dépenses sociales. Aujourd'hui, l'existence de ce dispositif n'est plus justifiée et souvent associée à la gestion « manuelle » du budget.

La conscience de perfectibilité du système d'exécution du budget et du dispositif comptable a finalement conduit le Gouvernement à adopter une Stratégie de modernisation du dispositif comptable du secteur de la gestion publique. Parmi les mesures phares figure la mise en place de la fonction de comptables publics, n'existant pas auparavant en Ukraine. La présence d'un comptable public aux côtés de l'ordonnateur permettra entre autre de palier à de nombreux écueils dans les relations avec le Trésor et donc d'améliorer l'efficacité de la gestion.

Section 3. - Les lois de finances rectificatives

Les dispositions de la loi de finances peuvent être modifiées au cours de l'année par une loi rectificative. La procédure de son adoption est, dans ses grandes lignes, identique à celle de loi de finances initiale. Le projet de loi rectificative ou de collectif budgétaire est élaboré par le Ministère des Finances, approuvé par le Cabinet des Ministres et adopté par le Parlement.

Le Code budgétaire prévoit deux types de situations quand le Gouvernement est tenu de présenter un projet de loi rectificatif.

Dans le premier cas, il s'agit de la sous-exécution du budget. Si les résultats d'exécution trimestrielle des recettes sont inférieurs de 15% par rapport aux indicateurs prévus par le décret de répartition, le Ministère des Finances est tenu de préparer un projet de collectif budgétaire. Ce texte sera présenté au Cabinet des Ministres puis déposé à la Commission parlementaire chargée des finances. Le projet de loi rectificative doit être examiné et voté dans un délai de deux semaines à compter de la date de son dépôt.

Dans le deuxième cas, il s'agit de la sur-exécution du budget. Si les recettes perçues au cours des neuf premiers mois de l'exercice sont supérieures de 15% par rapport aux indicateurs prévus par le décret de répartition, le Ministère des Finances, après avis positif de la Chambre des comptes, prépare un projet de loi rectificative qui sera déposé à la Commission parlementaire chargée des finances après l'examen au Cabinet des Ministres.

Le projet de loi portant modifications du Code budgétaire renforce le rôle du Gouvernement en matière de modification des dispositions de la loi de finances. Si auparavant les modifications de la loi de finances pouvaient faire l'objet du projet de loi comme de la proposition de loi, la nouvelle procédure ne prévoit qu'une seule possibilité. Le projet de loi rectificatif ne peut être déposé au Parlement que par le Cabinet des Ministres.

Ainsi, les parlementaires et d'autres acteurs investis de l'initiative législative adressent les propositions de modifications de la loi de finances au Cabinet des Ministres. Ce dernier dispose d'un mois pour examiner les propositions parlementaires et les informent de sa décision sous un délai d'une semaine. Le Parlement ne procède à l'examen d'un projet de loi rectificative que si ce dernier a fait l'objet d'un avis positif du Cabinet des Ministres.

De surcroît, tout projet ou proposition de loi qui est susceptible d'avoir des conséquences sur les finances publiques avant d'être déposé au Parlement doit faire objet d'un avis du Gouvernement qui l'évaluera au regard de son impact éventuel sur les paramètres du budget et de sa conformité à la législation budgétaire.

Depuis l'adoption du Code budgétaire l'exécutif dispose d'un large pouvoir dans l'exécution des lois de finances. Ce pouvoir opère dans trois dimensions. Premièrement, l'important pouvoir réglementaire assure au Gouvernement une large marge d'appréciation en matière d'exécution des dépenses et des recettes non fiscales. Deuxièmement, la procédure d'ouverture des crédits en trésorerie par le Trésor permet au Ministère des Finances de tenir sous son contrôle l'exécution du budget. Enfin, les modifications envisagées du droit budgétaire, confèrent au Gouvernement un contrôle sans précédent sur tout projet d'actes législatif apte à impacter le domaine budgétaire.

CHAPITRE II. - LE SYSTEME DE CONTROLE DE L'APPLICATION DE LA LEGISLATION BUDGETAIRE

La loi de finances dépasse la vocation d'un simple plan de création et d'utilisation des fonds publics mais présente un outil important de régulation des processus économiques et sociaux de l'Etat. L'exécution du budget est un processus de redistribution et de gestion des ressources financières de l'Etat au cours duquel une attention particulière est portée à ce que les résultats soient à la hauteur des fonds déployés. C'est la raison pour laquelle un ensemble de dispositifs de contrôle permettant d'assurer le recouvrement des recettes et une bonne utilisation des fonds publics a été mis en place.

Les dispositifs de contrôle de l'exécution des lois de finances peuvent être classés selon la nature des organismes à qui ils incombent : le contrôle administratif (le Ministère des Finances, le Trésor public, le Service d'Etat de contrôle et de vérifications) et contrôle parlementaire (le Parlement et la Chambre des comptes qui effectue le contrôle pour le compte du Parlement en vertu de l'article 98 de la Constitution).

Un rôle central en matière de contrôle d'exécution du budget revient à quelques organismes, plus ou moins autonomes du pouvoir exécutif dont l'action est coordonnée par le Ministère des Finances.

Section 1. - Le Trésor public

Le Trésor public qui depuis sa création en 1995 a plusieurs fois changé de statut et fait actuellement partie du Ministère des Finances, effectue essentiellement le contrôle à priori de l'exécution du budget à différentes étapes d'exécution du budget. Il vérifie la conformité des engagements aux autorisations budgétaires au stade d'engagement et la conformité des dépenses aux engagements au stade de paiement. Les agents du Trésor exercent également le contrôle à posteriori, moyennant les déplacements sur place pour vérifier la légalité des opérations et la bonne utilisation des fonds budgétaires.

Le projet de loi portant modifications du Code budgétaire vise le renforcement du contrôle de l'exécution du budget et notamment celui du Trésor public. Aussi prévoit-il la mise en place de la fonction de comptables publics. L'application du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables n'existant pas auparavant permettra d'améliorer la transparence et le contrôle d'exécution de la loi de finances.

Parmi les attributions du nouveau comptable seront le visa des engagements de l'ordonnateur, la tenue de la comptabilité, le contrôle de la qualité comptable et la production du reporting.

Section 2. - Le Service d'Etat de contrôle et de vérifications

Le Service d'Etat de contrôle et de vérifications dont la plus grande autonomie est due au fait de la nomination de son président par le Premier ministre, occupe une place centrale dans le système de contrôle de l'exécution du budget. Il a la charge de contrôler la régularité et l'efficacité des dépenses publiques, le bon usage et le remboursement des crédits contractés

auprès de créanciers étrangers sous les garanties de l'Etat, la bonne tenue de la comptabilité et la régularité des comptes de l'exécution du budget.

Après la mise en place de la méthode de budgétisation par programme et par objectif dans la pratique budgétaire, le Service d'Etat de contrôle et de vérifications s'est vu confier une nouvelle mission, celles des audits de programmes budgétaires. Depuis, le Service joue un rôle de premier plan dans l'amélioration de la transparence et l'augmentation de l'efficacité des dépenses publiques.

Par ailleurs, le Service d'Etat de contrôle et de vérifications a été récemment chargé par la modification de la loi portant sur sa création, du contrôle des marchés publics, enjeu financier majeur s'élevant à un tiers du budget du pays.

Les modifications du Code budgétaire à venir comprennent également l'élargissement du champs d'action du Service d'Etat de contrôle et de vérifications au contrôle de régularité et de sincérité des prévisions des recettes et des dépenses réalisées par les ordonnateurs ainsi qu'au contrôle du respect des engagements par les contribuables ayant bénéficié d'allègements et d'avantages fiscaux.

En même temps, le Gouvernement prépare une réforme de système du contrôle interne qui affectera à l'horizon 2012 les attributions du Service d'Etat de contrôle et de vérifications. Cette réforme consiste en un passage du contrôle à posteriori vers le contrôle à priori. Des services d'audit interne seront créés au sein des administrations. Ils auront pour charge la détection des risques d'infractions afin de mettre en place des mesures de prévention.

Section 3. - La Chambre des comptes

Le contrôle parlementaire de l'exécution du budget est effectué par l'Assemblée, lors de l'examen du rapport du Gouvernement sur l'exécution de la loi de finances, et par la Chambre des comptes pour le compte du Parlement.

Les attributions dévolues à la Chambre des comptes par la Constitution, le Code budgétaire et la loi sur la Chambre des comptes font d'elle l'organe suprême en matière de contrôle d'exécution des lois de finances. Elle contrôle le recouvrement des recettes et la bonne utilisation des fonds publics, l'émission et le remboursement de la dette publique et l'efficacité de la gestion des fonds publics. La Chambre des comptes analyse le rapport du Gouvernement relatif aux résultats de l'exécution de loi de finances de l'année et prépare ses conclusions.

A la différence des autres organes de contrôle, la Chambre des Comptes, malgré son statut particulier, n'initie pas ses interventions mais les effectue à la demande du Parlement, des commissions parlementaires, du Président ou du Cabinet des Ministres. Par ailleurs, la suite qui est donnée aux rapports de la Chambre des Comptes n'est pas toujours à la hauteur de leur contenu, ce qui pourrait à terme affecter l'autorité de cette institution.

L'organe du contrôle parlementaire, son Président et ses adjoints sont nommés par le Parlement. Or, le projet de loi portant modifications du Code budgétaire envisage de confier à la Chambre des Comptes le rôle de contrepoids au Gouvernement lors de l'examen du projet

de loi de finances et du rapport relatif à l'exécution du budget. Saurait-elle rester efficace et impartiale vis-à-vis du Gouvernement issu de la même majorité parlementaire ?

Dans le contexte de la réforme constitutionnelle et au vu de nouvelles attributions qui lui incomberont, une réflexion devrait être menée sur le statut de la Chambre des Comptes et en particulier sur les modalités de nomination de ces membres.

Section 4. - L'examen du rapport relatif aux résultats de l'exécution de la loi de finances

Le rapport relatif aux résultats de l'exécution de la loi de finances de l'année est déposé par le Cabinet des Ministre au Parlement au plus tard le 1^{er} mai de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte. Conformément aux dispositions de l'article 61 du Code budgétaire, le rapport comprend notamment :

- le bilan de l'Etat ;
- le rapport relatif à l'exécution du budget de l'Etat ;
- le tableau de flux de trésorerie ;
- l'information relative à l'exécution des dépenses protégées ;
- l'état des arriérés du budget ;
- l'état sur l'emploi du fonds de réserve du Cabinet des Ministres ;
- l'information relative à la situation de la dette publique ;
- l'état sur l'octroi et la mise en jeu des garanties de l'Etat ;
- les données sur l'exécution du budget consolidé (l'Etat et les collectivités territoriales).

Le rapport du Gouvernement est examiné par la Chambre des comptes qui dispose d'un délais de 2 semaines pour rendre sa conclusion. Dans un délai de deux semaines à compter de la date de la réception des conclusions de la Chambre des comptes, le Parlement organise un débat au cours duquel il auditionne le Ministre des Finances et le cas échéant des ministres gestionnaires. Par ailleurs, le Président de la Commission chargée des finances du Parlement et le Président de la Chambre des comptes interviennent devant les députés pour donner leurs appréciations des résultats de l'exécution du budget de l'Etat.

A l'issue de l'examen le Parlement se prononce sur le rapport du Gouvernement en adoptant un arrêté. Soit il l'approuve, l'arrêté précise dans ce cas les sommes des recettes et des dépenses définitivement arrêtés ; Soit il le désapprouve et ordonne aux organismes compétents de prendre les mesures pour identifier les responsables et les sanctionner.

Le projet de loi portant modifications du Code budgétaire ne prévoit pas de changements dans la procédure d'examen du rapport du Gouvernement relatif aux résultats de l'exécution de budget. Or, les pouvoirs du Gouvernement seront élargis de manière importante à toutes les étapes de la procédure budgétaire.

Ce maintien du statu quo est conforme à l'esprit de la réforme constitutionnelle. Le transfert de compétences dans de nombreux domaines y compris celui de contrôle du

Parlement et du Président vers le Gouvernement est caractéristique pour un régime parlementaire. Cependant, la concentration du pouvoir entre les mains d'une seule force politique certes élue par le peuple ukrainien pourrait néanmoins avoir des conséquences néfastes.

L'exécutif possède historiquement de forts pouvoirs en matière d'exécution de la loi de finances et de son contrôle. Le projet de loi portant modifications du Code budgétaire envisage d'étendre d'avantage ses compétences, en lui offrant notamment la possibilité de filtrer les propositions de modifications de loi de finances initiale.

En même temps, la démarche de modernisation du dispositif comptable et de celui de contrôle financier entreprise par le Gouvernement lui permettra d'améliorer l'efficacité et le contrôle de l'exécution du budget et d'assurer une meilleur mise œuvre de ses politiques. Le renforcement du volet contrôle de l'action gouvernementale grâce à la mise en place de la fonction de comptables publics et à la revalorisation du contrôle interne prend une importance capitale dans le contexte d'élargissement des pouvoirs de l'exécutif suite à la mise en place de la réforme constitutionnelle.

PARTIE III. - L'ANALYSE DES TRANSFORMATIONS DU BUDGET A L'AUNE DE LA REFORME CONSTITUTIONNELLE

Le présent chapitre contient un diagnostic des finances publiques de l'Ukraine en vue de mettre en lumière l'impact de la procédure budgétaire telle qu'elle est fixée par le Code budgétaire et des transformations qui se dessinent depuis la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle. La recherche portera sur quatre axes : le poids de l'Etat dans l'économie, les dépenses et les recettes des administrations publiques, les besoins et les ressources de financement. Une place particulière sera consacrée à l'analyse des modifications apportées par le Parlement lors de l'examen des projets gouvernementaux de lois de finances.

CHAPITRE I. - LA TENDANCE A L'EXPANSION DES FINANCES PUBLIQUES

L'Etat est appelé à assurer un certain nombre de fonctions qui lui sont assignées par la Constitution. Pour financer ses politiques publiques, l'Etat élabore une politique budgétaire. Ainsi, la politique fiscale reflète-t-elle aussi la façon dont l'Etat entend mobiliser et redistribuer une partie de la richesse nationale. Pour mettre en place la politique budgétaire l'Etat élabore, adopte et exécute un budget.

En fonction des dimensions qu'elles prennent les finances publiques ont plus ou moins d'impact sur l'économie générale du pays. Or, le changement de dimensions des finances publiques, à l'époque contemporaine, se caractérise par deux phénomènes nécessairement liés : la croissance continue des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires¹². Ainsi, l'impact ou le poids de l'Etat sur l'économie a-t-il tendance à la hausse.

L'Ukraine a pleinement participé au mouvement général d'expansion des finances publiques. Si, à l'aube de son indépendance, l'Ukraine, comme d'autres anciennes républiques soviétiques, subissait les conséquences de l'effondrement de l'URSS avec une chute du PIB de 9% par an en moyenne, au début des années 2000, avec le retour de la croissance, cette tendance a été renversée. A compter de 1999, les dépenses des administrations publiques¹³ sont en constante progression par rapport au PIB et en 2005 ont franchi la barre de 30% du PIB.

Force est de constater qu'en Ukraine la politique budgétaire n'a pas de caractère cyclique. Une politique cyclique conjoncturelle de l'Etat vise l'équilibre budgétaire en fonction des phases du cycle économique moyennant la mise en place d'une politique anticyclique et consiste à :

baisser les impôts et accroître les dépenses en augmentant le déficit budgétaire au bas du cycle économique. Ainsi l'Etat stimule l'activité économique du pays et contribue au retour de la phase de croissance ;

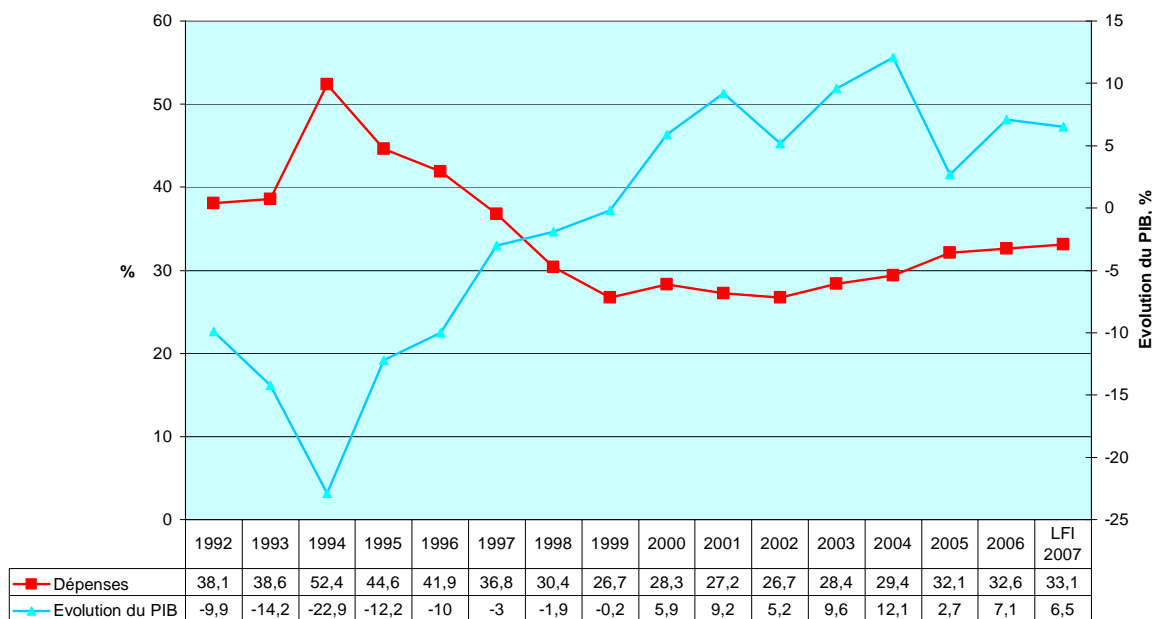
augmenter les impôts et à réduire les dépenses en faisant baisser le déficit. Ainsi, le déficit budgétaire que l'on a laissé filer lors de la phase précédente sera-t-il compensé, en assurant un équilibre budgétaire sur la totalité du cycle.

Or, en Ukraine ces dernières années quelle que soit la croissance de l'économie, les dépenses des administrations publiques continuent de progresser.

¹² Bouvier Michel, Eclassan Marie-Christine, Lassale Jean-Pierre *Finances publiques* 7^e édition, L.G.D.J. P. 49

¹³ Ici, le terme « finances des administrations publiques » comprend les finances de l'Etat et celles des collectivités territoriales. Les finances des fonds de sécurité sociale tels que le Fonds de pensions de l'Etat ne sont pas évoquées dans cette analyse.

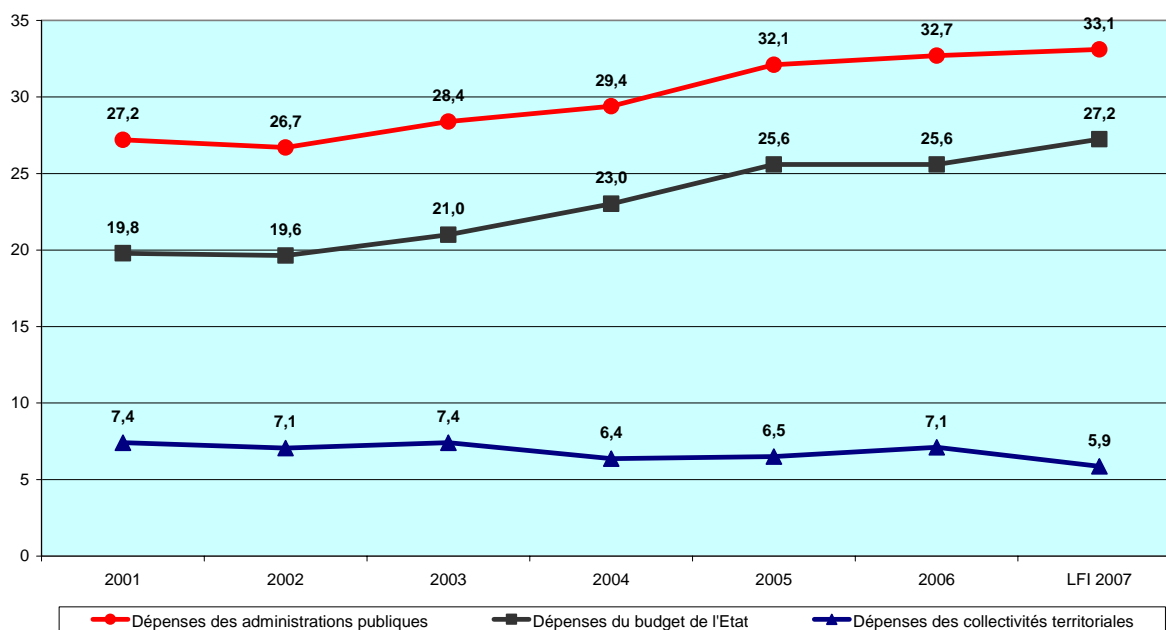
Evolution des dépenses publiques des administrations publiques (en % du PIB)



Source : graphique établi à partir des données du Ministère des Finances et du Ministère de l'Economie

Ce mouvement des finances publiques s'explique en premier lieu par la croissance des finances de l'Etat. Sur une longue période, cette progression des dépenses de l'Etat apparaît très forte : sept points de PIB en 7 ans, ce qui représente 40% d'augmentation. Et si les prévisions macroéconomiques pour l'année 2007 se confirment, les dépenses de l'Etat devront atteindre 27,2% du PIB.

Répartition des dépenses par catégorie d'administration publique (en % du PIB)

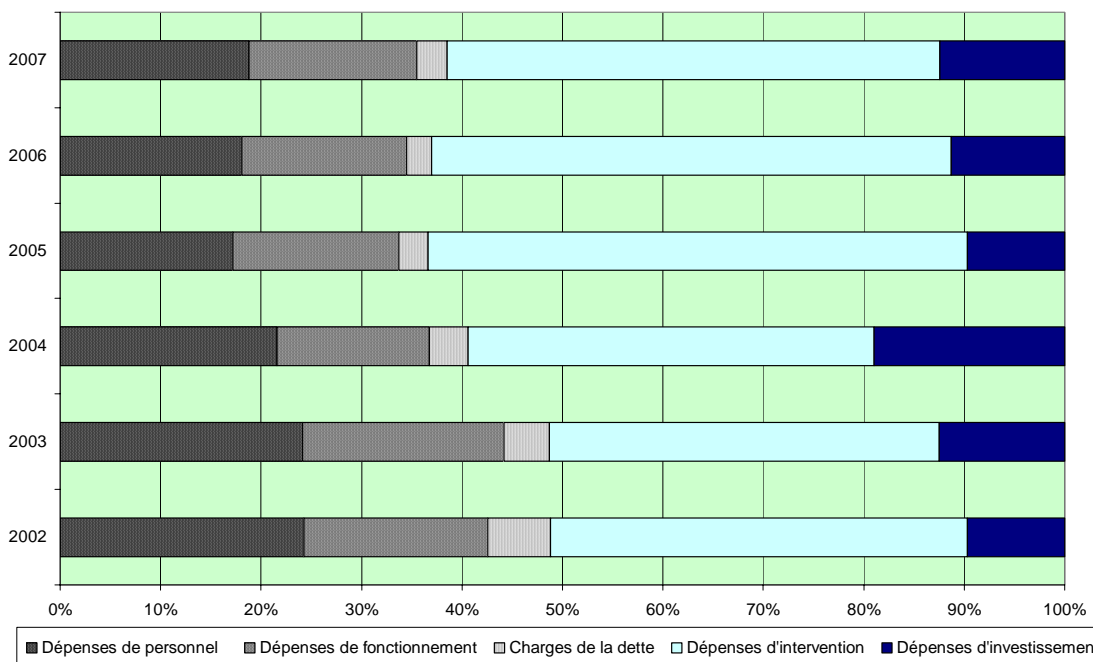


Source : graphique établi à partir des données du Ministère des Finances

Les changements de dimensions des finances publiques ont un caractère quantitatif autrement dit leur volume, analysé ci-dessus, mais aussi un caractère qualitatif c'est-à-dire leur composition.

La nomenclature économique des dépenses publiques distingue à cet égard dépenses de fonctionnement (dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement, dépenses de la dette), dépenses d'investissement et dépenses d'intervention (transferts). La proportion entre ces différents types de dépenses contribue à définir le modèle politico-social de l'Etat.

Ventilation des dépenses de l'Etat par catégorie



Source : graphique établi à partir des données du Ministère des Finances

Dans le cas de l'Ukraine, l'analyse des données de l'exécution des budgets des 5 dernières années et celles de la loi de finances 2007 a mis en exergue l'importance particulière des dépenses d'intervention qui représentaient en moyenne 45% des dépenses de l'Etat. La dominance de ce type de dépenses qui s'inscrivent dans le cadre d'une politique d'intervention et sont destinées à agir dans les domaines économique et social, traduit l'existence en Ukraine d'un Etat protecteur.

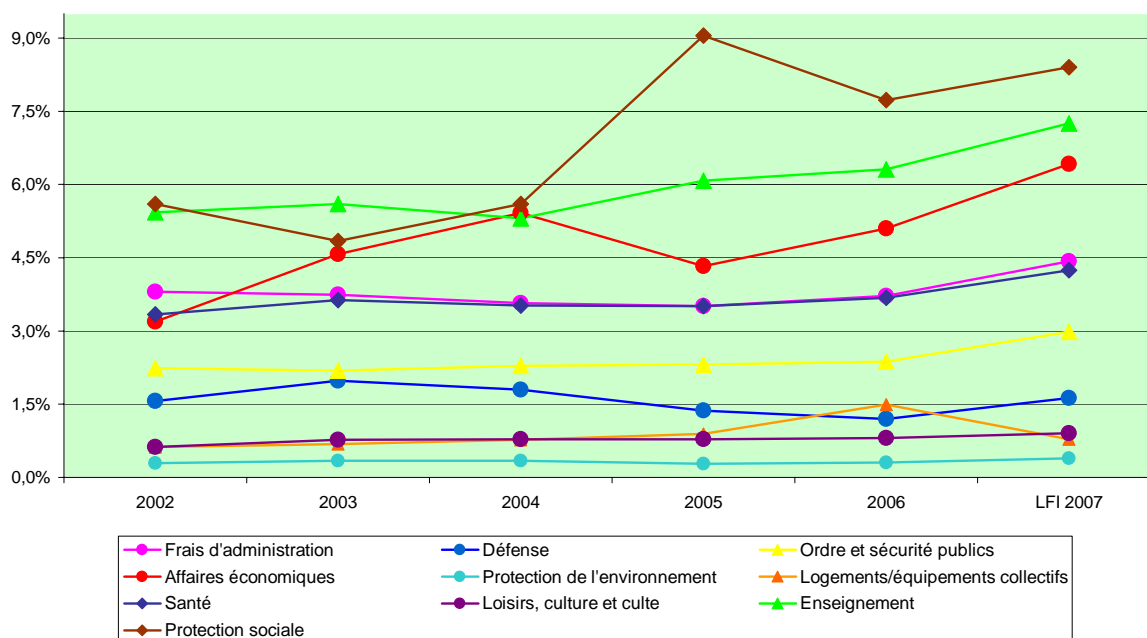
Les dépenses de fonctionnement représentent le deuxième poste du budget. Ce type de dépenses symbolise, aux yeux de l'opinion publique, le coût de l'Etat et suscite constamment des débats même si leur part dans les dépenses a diminué ces dernières années pour s'établir au niveau de 38,5%. Force est de constater qu'en Ukraine, à la différence des pays développés, les dépenses de personnel ne représentent que la moitié des dépenses de fonctionnement *stricto sensu* (en excluant donc les charges de la dette qui se maintiennent dans l'intervalle 3-6 %) et ont une tendance à la baisse (- 5,6% en six ans). Ce phénomène s'explique par la stabilisation de la part de la masse salariale dans le PIB autour de 32 % et la croissance continue des dépenses publiques, évoquée *supra*.

Enfin, restent les dépenses en capital. Par ce type de dépenses, l'Etat intervient dans la politique économique soit directement, soit par des mesures stimulant et facilitant l'action des acteurs économiques. Malgré une demande forte et un caractère stratégique de ces dépenses, elles représentent, à une exception près, des masses budgétaires peu importantes. Ainsi, la loi de finances pour 2007 les prévoit-elle à la hauteur de 12,4% des dépenses ce qui correspond au niveau moyen observé depuis les 6 dernières années. Cette situation montre que l'Etat, lorsqu'il est en conditions de manque de ressources, préfère financer les dépenses courantes et pour cause. Du point de vue politique, les dépenses courantes telles que les transferts aux ménages s'avèrent plus rentables que les dépenses en capital même si ces dernières sont structurantes pour l'économie du pays.

La ventilation des dépenses publiques par fonction permet d'analyser l'allocation des fonds publics par destination. De manière compréhensible, elle montre trois priorités de la politique budgétaire: la protection sociale, l'enseignement et les affaires économiques. Depuis les cinq dernières années leurs parts dans le PIB ne cessent de croître, à l'exception de l'année 2005. Cet exercice était marqué par la nécessité de tenir les promesses électorales des campagnes présidentielles. Par conséquent, les dépenses sociales ont presque doublé en dépit des dépenses économiques.

Le gonflement de dépenses sociales de 5,6 % à 8,4 % du PIB est du à l'augmentation des versements au Fonds d'Etat de Pensions destinée à combler son déficit (+2,9% du PIB). La progression des dépenses dans le secteur de l'enseignement est liée au financement de l'enseignement scolaire (+ 0,5%). Enfin, les deux premiers postes de dépenses économiques sont le financement de l'agriculture (+0,6%) et la construction des routes (+0,6%).

Evolution des dépenses publiques par fonction
(en % du PIB)



Source : graphique établi à partir des données du Ministère des Finances

Evolution des dépenses des administrations publiques
(en % du PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	LFI ¹⁴ 2007
Frais d'administration	3,8	3,7	3,6	3,5	3,7	4,4
Défense	1,6	2,0	1,8	1,4	1,2	1,6
Ordre et sécurité publique	2,2	2,2	2,3	2,3	2,4	3,0
Affaires économiques	3,2	4,6	5,4	4,3	5,1	6,4
Protection de l'environnement	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Logements/équipements collectifs	0,6	0,7	0,8	0,9	1,5	0,8
Santé	3,3	3,6	3,5	3,5	3,7	4,2
Loisirs, culture et culte	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
Enseignement	5,4	5,6	5,3	6,1	6,3	7,2
Protection sociale	5,6	4,8	5,6	9,0	7,7	8,4
Total des dépenses	26,7	28,4	29,4	32,1	32,7	37,4

Source : tableau établi à partir des données du Ministère des Finances

L'augmentation continue des dépenses est un phénomène qui n'est pas anodin et peut avoir des effets pervers sur l'économie du pays : elles pèsent sur le développement économique, influent sur la formation du capital et ne contribuent pas toujours à la solution des problèmes auxquels elles sont censées apporter une réponse.

La première conséquence est due au manque d'efficacité dans l'allocation des fonds publics. Le secteur public, dans la plupart des domaines d'intervention, ne subit pas la pression de la concurrence, de là vient le risque que l'emploi des ressources disponibles sera moins efficace que si le système était animé par la compétition.

Le second effet est lié au fait que chaque dépense supplémentaire doit être financée soit par un nouveau prélèvement soit par un nouvel emprunt. Dans le premier cas, l'Etat empêche la population de constituer les épargnes qui est par excellence une source d'investissement. Dans le second cas, l'Etat vient capter une partie de l'épargne déjà constituée ce qui revient à la même conséquence pour l'économie.

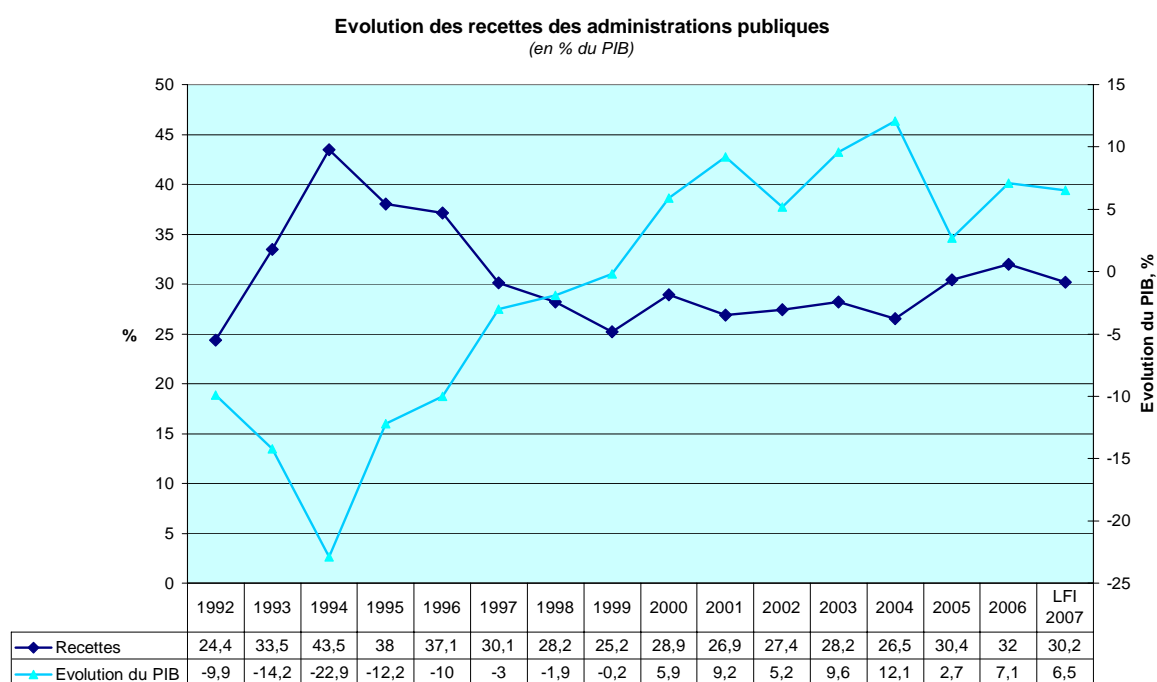
Enfin, les dépenses publiques ne contribuent pas nécessairement, notamment dans le cas de transfert, à résoudre les problèmes sociaux, surtout si elles ne sont pas accompagnées de réformes structurelles. Dans le cas de l'Ukraine, le financement de l'industrie charbonnière et de l'agriculture pourrait servir d'exemple. Les deux secteurs faisaient traditionnellement partie des priorités budgétaires de tous les gouvernements quelque soit leur orientation politique. Cependant, on déplore toujours une situation catastrophique observée dans ces deux secteurs.

¹⁴ Loi de finances initiale

CHAPITRE II. - L'AUGMENTATION DE LA PRESSION FISCALE

Dépenses publiques et prélèvements obligatoires forment un couple indissociable. L'augmentation des dépenses publiques implique visiblement une croissance parallèle des ressources. Le niveau atteint aujourd'hui par les prélèvements obligatoires et ses conséquences pour l'économie font l'objet de débats récurrents dans tous les pays.

Les recettes des administrations publiques ont suivi la tendance des dépenses même si leur trajectoire était moins vigoureuse. Depuis 1999, la part des prélèvements obligatoires¹⁵ dans le PIB augmente à raison de 1 % du PIB par an en moyenne et a franchi la barre des 30 % en 2005.

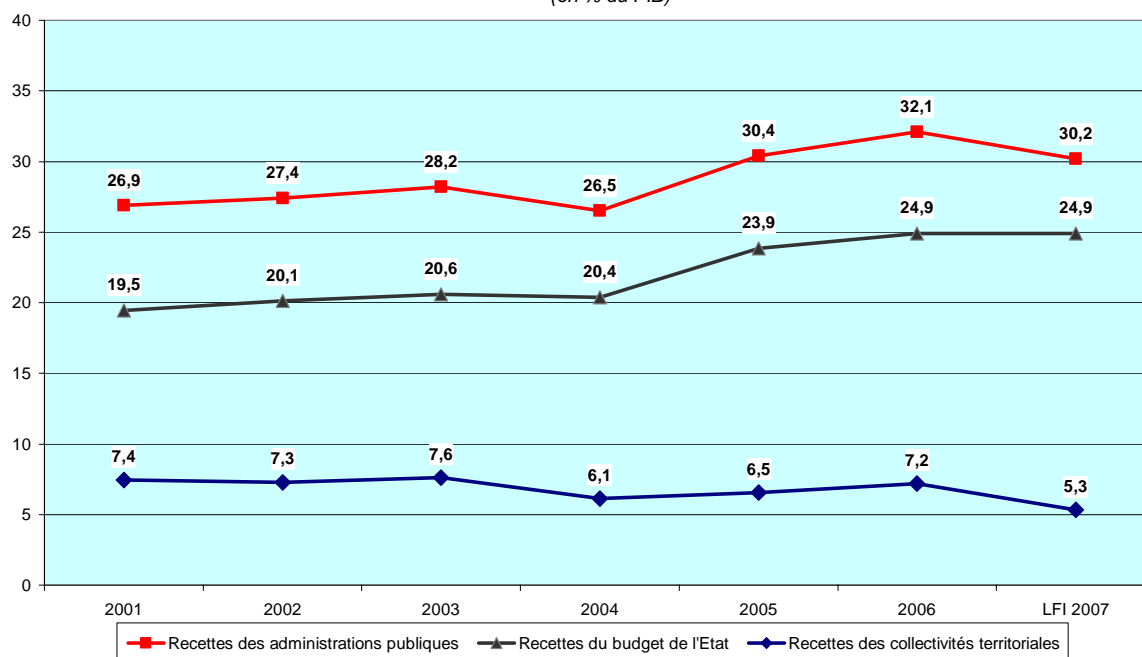


Source : graphique établi à partir des données du Ministère des Finances et du Ministère de l'Economie

Cette progression est due à la montée en puissance des recettes du budget de l'Etat. Celles-ci avoisinent ces deux dernières années le seuil de 25% du PIB. Par contre, l'évolution des recettes des collectivités territoriales ne correspond pas aux attentes de ces dernières et aux promesses des pouvoirs publics de renforcer leur indépendance financière.

¹⁵ Ici, le terme « prélèvements obligatoires » ne comprend pas les cotisations des fonds de sécurité sociale tels que le Fonds de pensions de l'Etat ne sont pas évoquées dans cette analyse.

Répartition des recettes par catégorie d'administrations publiques
(en % du PIB)



Source : graphique établi à partir des données du Ministère des Finances

Pour juger de l'impact que les prélèvements obligatoires peuvent avoir sur l'économie du pays, il est nécessaire d'étudier leur structure.

L'analyse des recettes des administrations publiques en Ukraine a montré que le rapport entre les ressources d'origine fiscale et non fiscale dans leur structure restait stable et ceci depuis plusieurs années. Les ressources des administrations publiques sont composées au deux tiers des recettes fiscales et au tiers des recettes non fiscales.

Si le rapport entre les recettes fiscales et non fiscales reste constant, leurs parts respectives dans le PIB sont en constante progression. Ainsi, la part des recettes fiscales a progressé de 20,1% en 2002 à 23,5 % du PIB en 2006, en augmentant la pression fiscale sur l'économie de 3,4 % en 5 ans.

Structure des recettes des administrations publiques
(en % du PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006
Recettes fiscales	20,1	20,3	18,3	22,2	23,5
Impôts directs	9,2	10,2	8,7	9,4	9,3
Impôts sur les revenus, les bénéfices et gains en capital	9,0	10,0	8,5	9,2	9,1
dont Impôt sur les revenus	4,8	5,1	3,8	3,9	4,3
dont Impôt sur la société	4,2	5,0	4,7	5,3	4,9
Impôts sur le patrimoine	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Impôts indirects	10,9	10,1	9,6	12,8	14,1
Revenus du domaine	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9
Impôts et taxes intérieurs sur les biens et services	8,1	6,9	6,6	9,8	11,4
dont TVA	6,0	4,7	4,8	7,7	9,4
dont accises	1,8	2,0	1,9	1,8	1,6

	2002	2003	2004	2005	2006
Impôts sur le commerce et les opérations extérieures	1,0	1,4	1,5	1,5	1,4
Autres impôts	0,7	0,7	0,6	0,5	0,4
Recettes non fiscales	6,5	6,8	7,1	7,2	7,6
Autres recettes	0,8	1,0	1,1	1,0	1,0
Total des recettes	27,4	28,2	26,5	30,4	32,1

Source : tableau établi à partir des données du Ministère des Finances

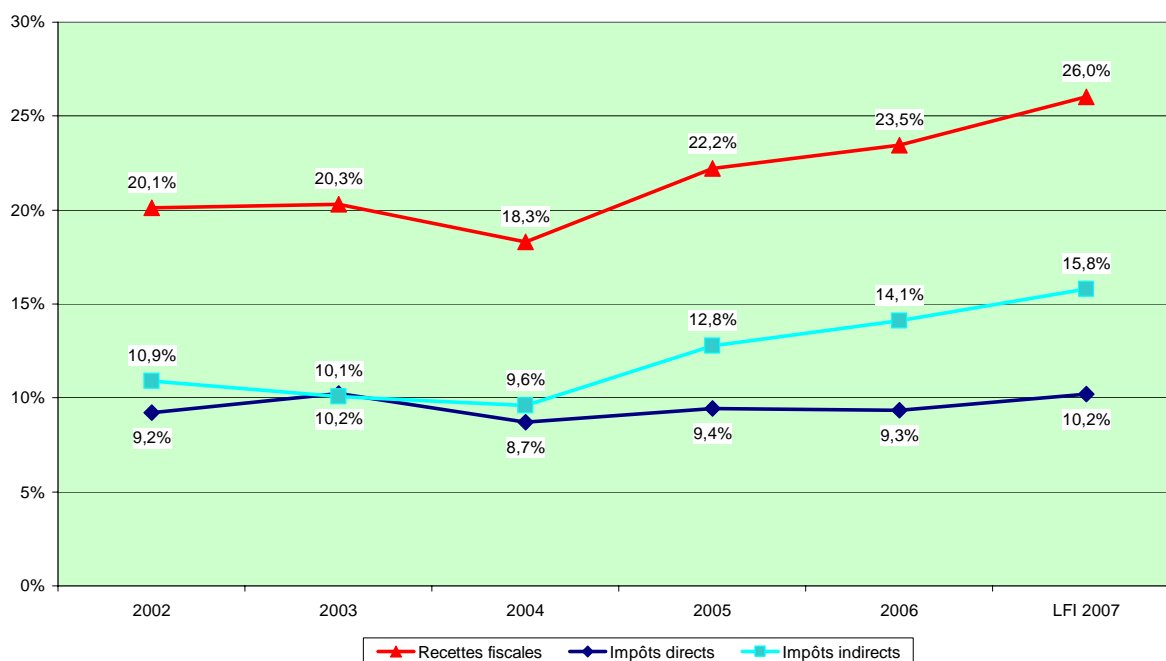
L'étude des recettes fiscales a relevé qu'une tendance vers l'augmentation de la part des impôts indirects s'est installée depuis plusieurs années. Sont considérés comme les impôts directs : l'impôt sur la société, l'impôt sur les revenus, l'impôt sur le patrimoine etc. Parmi les impôts indirects sont comptés la taxe sur la valeur ajoutée, les accises, les impôts sur le commerce et les opérations extérieures etc.

En 2006, les impôts directs ont présenté 44 % des recettes consolidées des administrations soit 4% de plus qu'en 2002. En même temps, la part des impôts directs a reculé de 5% au cours de 5 dernières années et ne représentait que 29% de la totalité des recettes en 2006.

L'évolution des recettes fiscales a, d'une part, son aspect quantitatif et, d'autre, son aspect qualitatif, c'est-à-dire le rapport entre ses principales composantes. Force est de constater qu'au cours des 5 dernières années, la part des impôts directs dans la structure des recettes des administrations publiques a reculé de 4%, alors que celle des impôts indirects, à l'inverse, a progressé. En 2006, elles représentaient respectivement 29% et 44% des recettes.

Durant la même période, la part des impôts directs dans le PIB est restée stable aux alentours de 9,3%, celle des impôts indirects a augmenté de 3,2 % pour atteindre 14,1% du PIB. Ainsi, la croissance des recettes fiscales dans le PIB est-elle due à l'augmentation des rentrés d'impôts indirects.

La part des impôts dans le PIB, en % du PIB

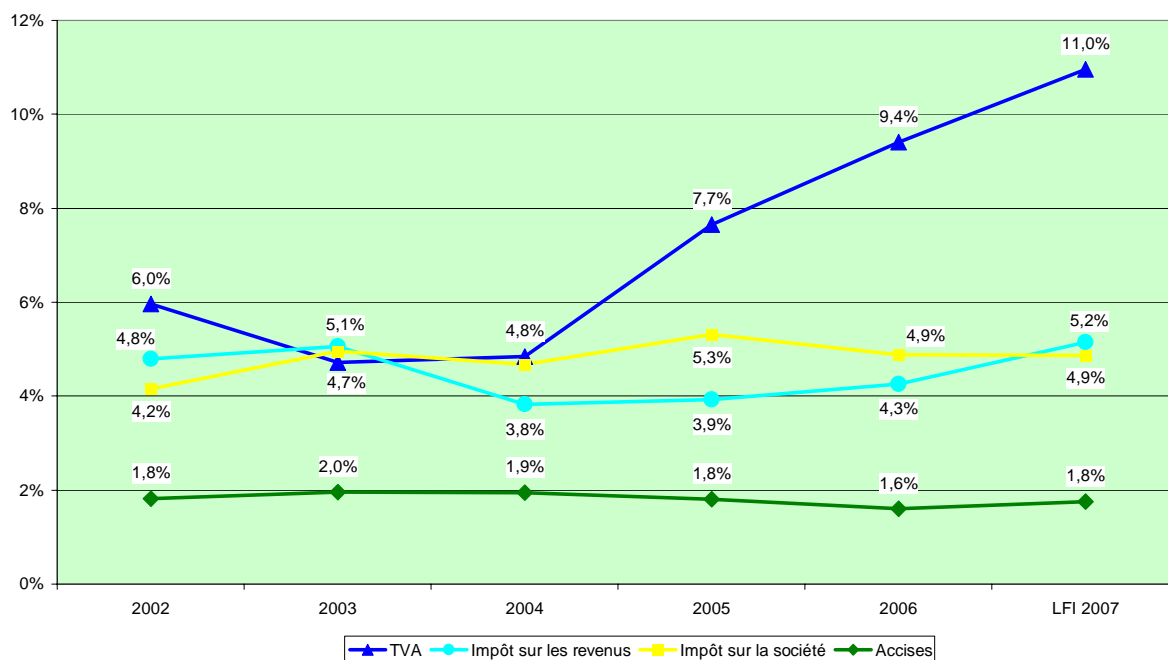


Source : graphique établi à partir des données du Ministère des Finances

Etant donné qu'en Ukraine les profits des entreprises et la masse salariale ne représentent respectivement que 10-11% et 30% du PIB, la préférence vers l'imposition indirecte paraît inévitable. L'analyse de l'évolution des principaux impôts confirme cette thèse.

Un meilleur équilibre entre les impôts directs et les impôts indirects dans la structure des recettes passe par l'augmentation des revenus de la population qui sera profitable à la croissance de la demande intérieure et donc aux entreprises nationales.

Evolution de la part des principaux impôts, en % du PIB



Source : graphique établi à partir des données du Ministère des Finances

Par ailleurs, il mérite d'être souligné que la part de la TVA dans la structure des recettes est très élevée alors que celle des accises est, à l'inverse, très basse. Cette situation peut être expliquée par deux phénomènes.

D'un part, la forte progression des rentrées de TVA dans les caisses de l'Etat cache derrière elle une tendance à l'accumulation des arriérés de remboursement de la TVA pour financer le déficit. Cette pratique dangereuse risque à terme d'avoir des conséquences néfastes pour le budget de l'Etat et l'économie en générale.

D'autre part, le niveau insuffisant de recettes d'accises est tributaire de nombreuses exonérations dont bénéficient les producteurs nationaux, ainsi que du choix des marchandises soumis à accises que fait le Gouvernement. Or, le règlement national en la matière n'est pas encore harmonisé avec celui de l'OMC.

Cette tendance vers l'amplification des finances publiques montre qu'en Ukraine quelque soit la couleur politique du Gouvernement ou de la majorité parlementaire leurs actions aboutissent à une augmentation des dépenses et donc des prélèvements obligatoires, au lieu de trouver des moyens de supprimer de nombreux avantages fiscaux ou d'améliorer l'efficacité des dépenses. Au demeurant, les intentions des pouvoirs publics de baisser la pression fiscale pour assurer la compétitivité des producteurs nationaux ou encore de mettre en place un système fiscal qui encouragerait la production, restent toujours à l'ordre du jour.

CHAPITRE III. - LA DETTE PUBLIQUE RESTE MAITRISEE MALGRE LES DEFICITS RECURRENTS

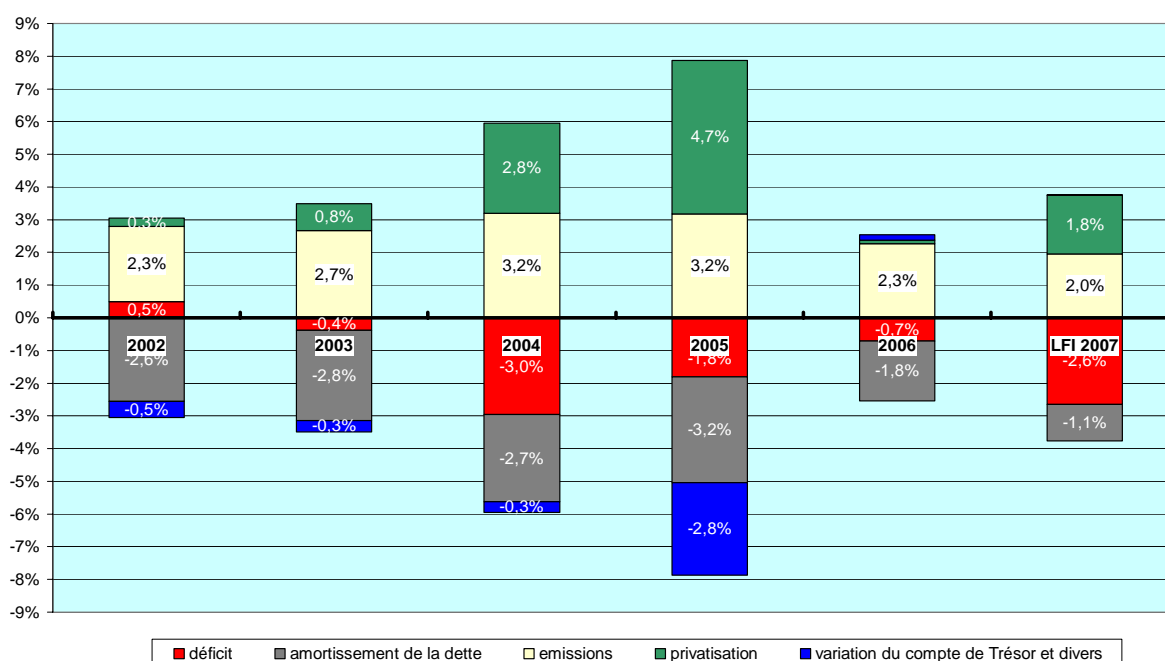
Si les recettes de l'Etat ont une tendance continue vers la hausse, cette augmentation est cependant insuffisante pour financer les dépenses supplémentaires et rembourser les engagements de l'Etat contractés dans les périodes budgétaires antérieures.

Chaque année le budget de l'Etat est exécuté avec un déficit. Sa grandeur dépend de différents facteurs tels que le seuil du déficit autorisé par la loi de finances, l'exécution des dépenses ou encore les possibilités d'emprunter. En effet, au début des années 2000 le déficit du budget ne dépassait pas 0,4 % du PIB. L'année 2002 a été même marquée par un excédent de 0,5 du PIB. Cette attitude raisonnable s'explique par le fait que l'Ukraine venait de sortir d'une crise financière profonde résolue moyennant deux restructurations successives : celle du Club de Paris et celle du Club de Londres. Ainsi, l'effondrement du marché intérieur de la dette et le manque de confiance de la part des marchés extérieurs ont créé des conditions peu opportunes pour des nouveaux emprunts.

Les recettes de privatisation présentent une autre source importante de financement du budget. La privatisation étant une question politisée qui déclenche des débats musclés, le Gouvernement a pris la décision d'allouer la quasi-totalité des recettes de privatisation au financement du déficit du budget et aux remboursements de la dette. Pour rendre cette décision plus visible, les recettes de privatisation ont été sorties de la nomenclature de recettes pour être ajoutées à la nomenclature de financement.

L'affectation des recettes de privatisation au remboursement de la dette a révélé un autre problème, celui de l'absence du dispositif de gestion active de la trésorerie, voire de gestion de trésorerie en général. L'année 2005 a été marquée par la privatisation de la première aciérie ukrainienne Krivorojstal pour quelque 4 milliards d'euros dont la plupart des recettes sont restées pendant des mois immobilisées sur les comptes de l'Etat à la Banque Nationale.

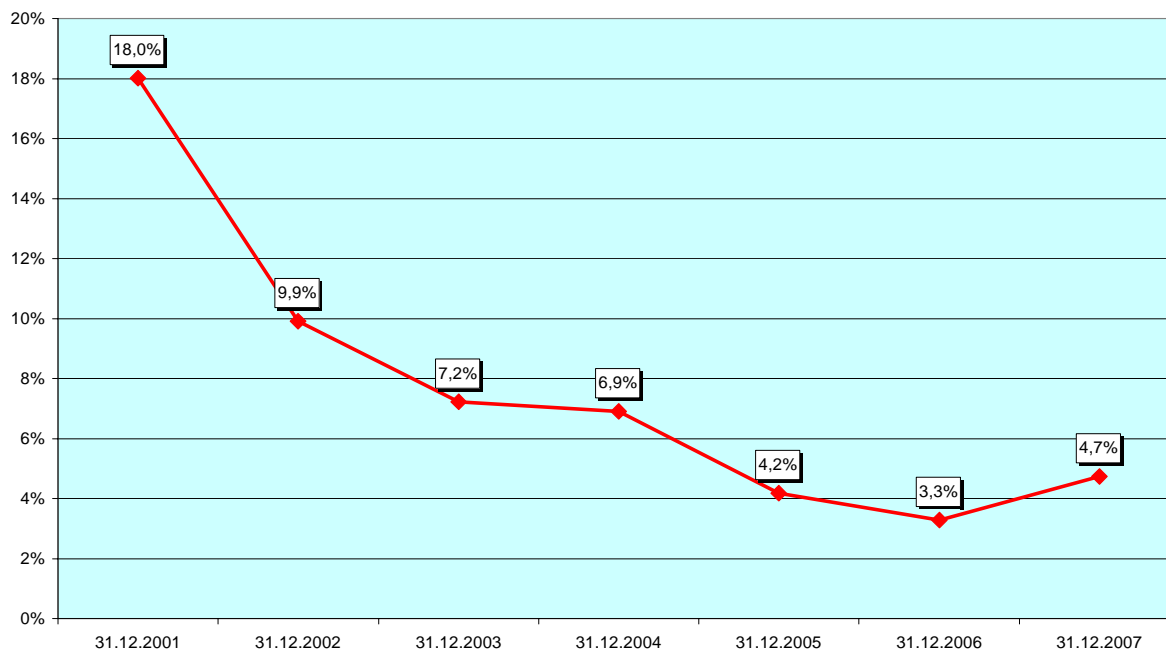
Besoins et ressources de financement du budget de l'Etat
(en % du PIB)



Source : graphique établi à partir des données du Ministère des Finances

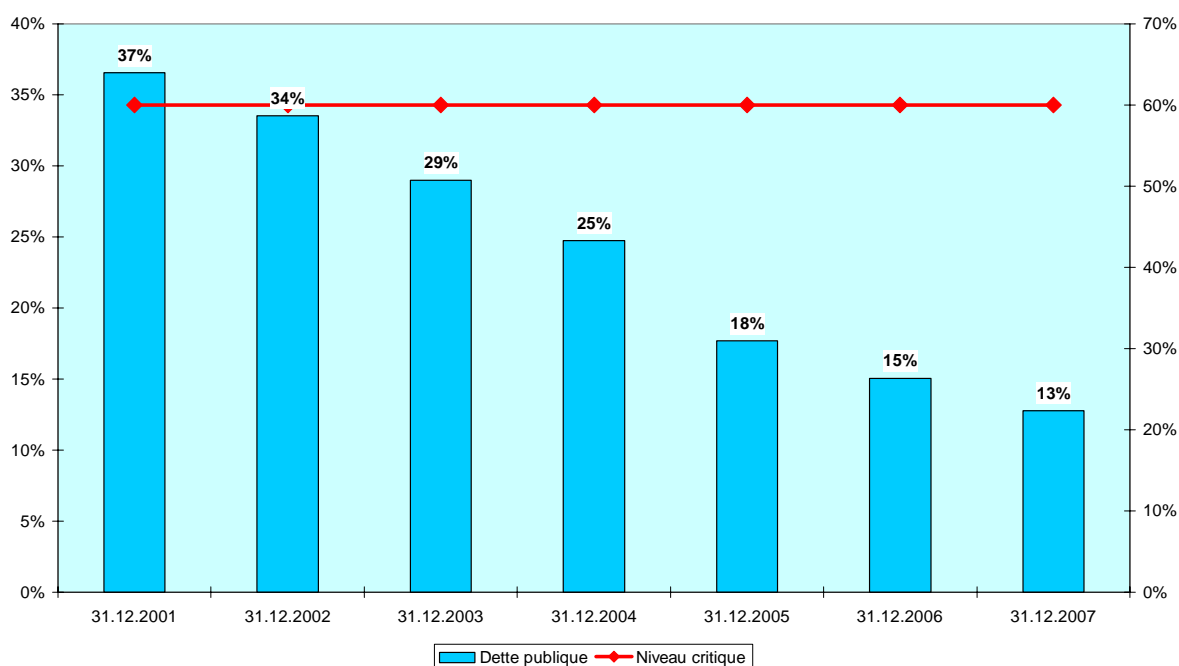
Depuis la crise financière évoquée *supra*, l'Ukraine a mené une politique d'endettement modérée qui visait particulièrement la réduction des coûts et l'allongement de la durée de vie de la dette. Cette stratégie de prudence ajoutée au respect des engagements financiers a porté ses fruits. La confiance des marchés est revenue et, permet à l'Ukraine d'emprunter chaque fois à de meilleures conditions.

L'évolution du ratio "service de la dette / recettes fiscales", %



Source : graphique établi à partir des données du Ministère des Finances

Evolution de la dette publique en Ukraine, en % du PIB



Source : graphique établi à partir des données du Ministère des Finances

Le risque de dégradation de la situation économique n'étant pas négligeable, l'Ukraine base sa politique de l'endettement sur le contrôle strict de l'encours et de la charge de la dette. Le Parlement fixe chaque année dans la loi de finances un plafond de la dette publique qui ne doit pas être dépassé. De plus, le Code budgétaire contient une disposition selon laquelle la dette publique ne doit pas dépasser 60% du PIB.

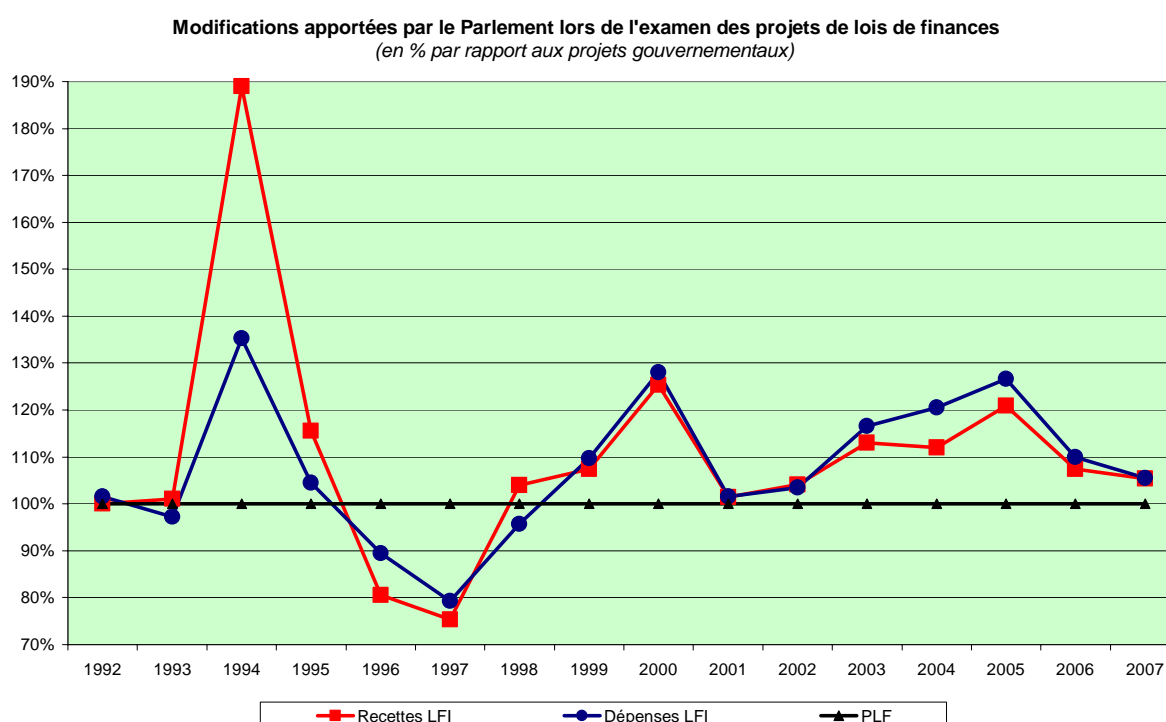
Outre le plafonnement de l'encours de la dette, le texte de loi de finances contient une disposition concernant l'octroi des garanties de l'Etat. En effet, cet outil de la politique d'intervention est devenu au milieu des années 90, un véritable fléau pour la dette publique. Dans plus de 90% des cas, les crédits ont été remboursés par l'Etat suite à la mise en jeu de garanties. La plupart des décisions d'octroi de ces garanties a été prise dans les années 80, à l'époque soviétique, quand les entreprises bénéficiaires étaient alors en bonne santé financière, ce qui n'a pas duré suite aux années de récession. Plus tard, de nombreuses garanties ont été délivrées abusivement, sans analyse dûment effectuée. Par conséquent, à la fin des années 90, les crédits garantis ont été l'origine d'un tiers de la dette publique extérieure.

Interdit par la loi de finances 1998, l'octroi de garanties a repris en 2003 seulement pour les crédits contactés auprès des organismes financiers internationaux. Depuis, le Gouvernement de plus en plus souvent se retourne vers cet outil pour financer des projets d'investissement. Même si la statistique de remboursement par les bénéficiaires des garanties s'est nettement améliorée, le dispositif d'analyse de demande de garantie reste largement perfectible.

CHAPITRE IV. - LE ROLE CROISSANT DU PARLEMENT DANS LA DEFINITION DES BUDGETS

Dès le début des années 1990, le Parlement ukrainien renforce régulièrement ses positions et son rôle dans la procédure budgétaire. Les premières années de l'indépendance ont été marquées par la passivité du parlement : dans les années 1992-1993 les lois de finances étaient une copie presque exacte des projets gouvernementaux. A partir du milieu des années 1990, l'impact du Parlement sur les paramètres du budget a augmenté.

En règle générale, l'influence du Parlement se traduisait, à quelques exceptions, par l'augmentation des paramètres du budget (les dépenses comme les recettes). L'ampleur des corrections était tributaire des circonstances politiques, de la qualité du projet de loi de finances et des relations entre le Gouvernement et le parlement.



Source : graphique établi à partir des données du Ministère des Finances

L'analyse des projets de loi de finances déposés par le Gouvernement et des lois de finances a montré que le Parlement d'une année à l'autre modifiait à la hausse les dépenses dans les domaines de la protection sociale, du transport, de la construction de routes, des communications, des loisirs et du sport, de l'industrie et de l'énergie, de l'enseignement, de la santé et de la recherche. Certaines années, les parlementaires ont réduit les dépenses affectées au service de la dette, ainsi qu'à l'ordre et à la sécurité publique, au fonctionnement de l'administration et à la défense¹⁶.

¹⁶ Voir annexe, tableau 1.

Modifications des dépenses du budget de l'Etat par fonction apportées par le Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances

	2003	2004	2005	2006	2007
	LFI/PLF ¹⁷	LFI/PLF	LFI/PLF	LFI/PLF	LFI/PLF
Frais d'administration	1,09	1,20	1,33	1,26	1,04
Défense	1,07	1,21	0,97	1,04	1,05
Ordre et sécurité publics	1,11	1,24	1,25	1,07	1,06
Affaires économiques	1,60	1,28	0,95	1,16	1,12
Protection de l'environnement	1,09	1,26	1,01	1,12	1,14
Logements/équipements collectifs	1,01	9,51	0,10	1,78	2,33
Santé	1,20	1,35	0,92	1,02	1,11
Loisirs, culture et culte	1,17	1,39	1,16	1,03	1,10
Enseignement	1,10	1,14	1,00	1,01	1,02
Protection sociale	1,12	1,05	1,88	0,94	1,00
Total des dépenses	1,17	1,21	1,27	1,10	1,05

Source : tableau établi à partir des données du Ministère des Finances

En ce qui concerne la partie des ressources, une tendance générale d'amplification de recettes sous l'influence des parlementaires est constatée. Ils modifient traditionnellement peu les recettes fiscales contrairement aux recettes non fiscales et aux cotisations de fonds d'affectation spéciale. Ceci est particulièrement juste en ce qui concerne le transfert des budgets des collectivités territoriales au profit du budget de l'Etat

Modifications des recettes du budget de l'Etat par fonction apportées par le Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances

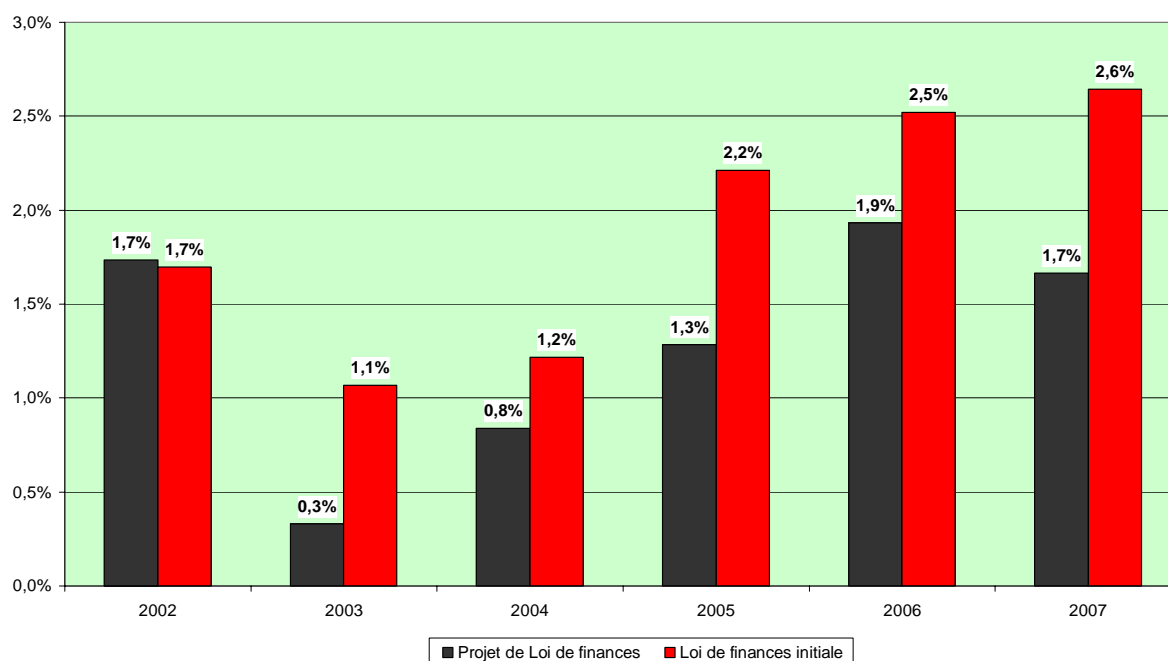
	2003	2004	2005	2006	2007
	LFI/PLF	LFI/PLF	LFI/PLF	LFI/PLF	LFI/PLF
Recettes fiscales	1,12	1,15	1,15	1,06	1,05
Recettes non fiscales	1,24	1,10	1,42	1,18	1,08
Autres recettes	0,90	0,74	0,93	0,75	1,01
dont transferts des collectivités territoriales au profit du budget de l'Etat	0,86	0,71	0,90	0,66	1,00
Total des recettes	1,13	1,12	1,21	1,07	1,05

Source : tableau établi à partir des données du Ministère des Finances

Cependant, les modifications à la hausse apportées par le Parlement étant insuffisantes pour financer l'augmentation des dépenses proposées par les députés, les lois de finances adoptés ont systématiquement un déficit supérieur à celui des projets de loi de finances.

¹⁷ Le rapport des crédits adoptés par la loi de finances initiale et ceux proposés au projet de loi de finances.

Modification de l'équilibre budgétaire lors de l'examen du PLF au Parlement, en % PIB



Source : graphique établi à partir des données du Ministère des Finances

Jusqu'à la mise en place de la réforme constitutionnelle, le budget était adopté et exécuté par les différentes forces politiques. Une telle situation ouvrait parfois la voie au populisme, à l'adoption d'un budget irréaliste et à l'utilisation du budget comme une arme de pression politique sur l'exécutif. Par conséquent, l'exécution du budget était souvent proche de la prévision en recettes et en sous-exécution en dépenses.

Exécution du budget de l'Etat par rapport à la loi de finances

	%				
	2002	2003	2004	2005	2006
	LR/ LFI ¹⁸	LR/ LFI	LR/ LFI	LR/ LFI	LR/ LFI
Frais d'administration	87	99	101	93	96
Défense	86	104	103	98	88
Ordre et sécurité publics	109	109	106	102	101
Affaires économiques	69	93	119	94	103
Protection de l'environnement	73	103	99	94	92
Logements/équipements collectifs	77	118	45	125	111
Santé	76	106	107	106	102
Loisirs, culture et culte	69	99	95	95	91
Enseignement	106	103	103	99	101
Protection sociale	105	101	144	97	97
Total des dépenses	89	100	110	96	98

Source : tableau établi à partir des données du Ministère des Finances

¹⁸

Le rapport des indicateurs de la loi de règlement et ceux de la loi de finances initiale.

Exécution du budget de l'Etat par rapport à la loi de finances

	2002	2003	2004	2005	2006
	LR/ LFI	LR/ LFI	LR/ LFI	LR/ LFI	LR/ LFI
Recettes fiscales	98	104	101	99	104
Recettes non fiscales	107	101	123	98	111
Total des recettes	100	103	108	99	105

%

Source : tableau établi à partir des données du Ministère des Finances

L'analyse menée dans le présent chapitre a mis en exergue les principales tendances des finances publiques de l'Ukraine telle que l'absence de politique anticyclique, l'accroissement du poids de l'Etat dans l'économie ou encore la préférence aux budgets déficitaires financés en partie par les recettes de privatisation.

L'étude a montré que le parlement jouait un rôle important dans la définition des paramètres budgétaires. Il a été aussi relevé que son activisme, en règle générale, aboutissait au gonflement des dépenses et à la croissance du déficit.

Jusqu'à la mise en place de la réforme constitutionnelle, le budget était adopté et exécuté par des forces politiques différentes. Par conséquent, le Gouvernement et surtout le Ministre des Finances étaient parfois obligés de rester sur la défensive lors de l'examen du projet de budget pour ne pas se voir imposer des objectifs irréalistes.

La réforme constitutionnelle devra remédier à cette situation. Une majorité stable donnera le feu vert au Gouvernement qu'elle aura nommé, et concentrera son action sur le contrôle d'exécution. En même temps, le Gouvernement sera obligé de mener une politique raisonnable car les résultats de son action serviront un argument électoral pour les forces politiques qu'il représente.

Une majorité constante pourrait également créer des conditions favorables à la mise en œuvre par le Gouvernement d'une stratégie de développement économique et sociale à moyen terme ainsi que des réformes nécessaires pour y parvenir. Ceci contrastera avec l'ancienne pratique qui contraignait le Gouvernement à composer avec une majorité occasionnelle, donnant lieu à des marchandages et des saupoudrages de crédits visant à satisfaire les intérêts particuliers de certains groupes d'influence et empêchant la réalisation des objectifs stratégiques.

Dans ce contexte, le renforcement du rôle du Ministre des Finances dans la procédure budgétaire se présente comme un outil nécessaire pour mettre en œuvre la politique budgétaire du Gouvernement. Faut-il encore que cette politique ait du bien-fondé et soit poursuivie.

PARTIE IV. - LA POLITIQUE BUDGETAIRE ET LA PLANIFICATION STRATEGIQUE

La politique budgétaire est une des composantes de la politique financière de l'Etat et à ce titre joue un rôle fondamental dans le développement économique et social du pays. Elle est étroitement liée avec la politique fiscale, monétaire, d'investissement ou encore de commerce extérieure.

La politique budgétaire est tributaire de différents facteurs endogènes tels que la situation économique, sociale et politique du pays ; et des facteurs exogènes comme la participation du pays à la répartition mondiale du travail, l'état du commerce extérieur, les relations avec les marchés financiers et les organismes financiers internationaux.

C'est aussi un carrefour où se croisent les intérêts des différents groupes sociaux, des couches de population, des partis politiques et de leurs regroupements. De ce fait, le mécanisme d'élaboration de la politique budgétaire est complexe et capital pour l'Etat.

Le cadre législatif de l'Ukraine ne donne pas la définition précise de la politique budgétaire. Si l'article 138 de la Constitution assigne au Gouvernement la mise en oeuvre de la politique financière, de l'investissement et de la politique fiscale, le dispositif de définition de la politique budgétaire, quant à lui, n'est pas encadré.

L'ordonnance du Gouvernement du 4 octobre 2006 visant à améliorer la programmation et les prévisions dans le domaine de la politique économique et sociale classe les textes en question en trois catégories en fonction de leur portée à long, moyen et court terme.

Les principaux documents qui encadrent la politique budgétaire sont :

- à moyen terme, les Prévisions de recettes, de dépenses et de financement du budget consolidé pour trois ans (Stratégie budgétaire), approuvées par le Gouvernement et présentées au Parlement avec le projet de loi de finances ;
- à court terme, les Grandes lignes directrices de la politique budgétaire de l'année (Résolutions budgétaires), adoptées par le Parlement en amont de la procédure budgétaire.

L'ordonnance du 4 octobre 2006 attribue une place particulière aux messages annuels du Président. En effet, pendant de nombreuses années, le rôle pivot dans la définition de la politique budgétaire appartenait de fait au Président, Chef du pouvoir exécutif de l'Etat. Les messages annuels adressés au Parlement et au Gouvernement servaient de base conceptuelle à l'élaboration des résolutions et des stratégies budgétaires.

CHAPITRE I. - LE MESSAGE DU PRESIDENT COMME UNE BASE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE

Conformément à l'article 85 de la Constitution, le Président de la République adresse au Parlement chaque année un message relatif à la situation intérieure et extérieure du pays. Depuis 1996 et jusqu'à la mise en place de la réforme constitutionnelle, ces documents jouaient un rôle capital dans la définition de la politique budgétaire.

L'ensemble des administrations participait à l'élaboration du message présidentiel qui couvrait les principales orientations de la politique économique et sociale, intérieure et extérieure pour l'année. Ce document déterminait les principaux enjeux du développement économique du pays, y compris dans les domaines des finances, du budget, du commerce extérieur et de la politique sociale. Une attention particulière était portée à la préparation de la loi de finances et aux questions de la politique budgétaire et fiscale. A cet effet, les messages annuels du Président peuvent être considérés comme une base conceptuelle de la politique budgétaire de l'année.

Jusqu'à la mise en place de la réforme constitutionnelle, la présentation du message était suivie par des oukases présidentiels portant sur la préparation du budget pour l'année à venir. Dans ce document, le Président demandait à tous les ministères et en particulier au Ministère des Finances, à celui de l'Economie mais aussi à la Banque Nationale d'élaborer, dans les délais impartis, les prévisions macroéconomiques et le projet de Grandes lignes directrices de la politique budgétaire (Résolution budgétaire). Ils devaient aussi assurer la préparation de la loi de finances et sa présentation au Parlement. Par ailleurs, les oukases précisaient des paramètres macroéconomiques à prendre en compte lors de la préparation des documents susvisés.

Progressivement, la portée des oukases du Président devenait de plus en plus étendue et ses recommandations de plus en plus techniques. En effet, le passage de l'Ukraine de l'économie planifiée à celle de marché et la nécessité d'avoir une politique financière indépendante ont élargi le spectre des problèmes nécessitant la coordination au plus haut niveau de l'Etat.

Section 1. - La création des conditions pour la remise en marche de l'économie

Le message « l'Ukraine : un pas dans le XXI siècle » adressé au Parlement en janvier 2001 en était une parfaite illustration. Si les documents précédents s'imprégnaient de la logique des premières années de transformations et de la longue traversée de la crise économique, ce message proposait une nouvelle stratégie de développement économique et social pour les 4 années à venir. Des réformes structurelles profondes, une croissance économique durable et une politique sociale active étaient les piliers de cette stratégie.

La stabilisation de la monnaie nationale, la réforme du système financier, l'équilibre des finances publiques ainsi qu'une nouvelle politique budgétaire figuraient parmi les principaux enjeux de la politique de croissance.

La nouvelle politique budgétaire devait contribuer à l'amélioration de la situation financière des acteurs économiques, des ménages et des collectivités territoriales. Ceci est,

selon le message présidentiel, une condition nécessaire à la bonne santé des finances publiques. Le message identifiait des moyens à mettre en place pour atteindre ces objectifs stratégiques. Parmi ces mesures figuraient :

- la réduction de la pression fiscale grâce à l'élargissement de l'assiette et à la suppression de nombreux avantages fiscaux ;
- l'attribution aux régions de ressources financières stables correspondant à de leurs missions ;
- la mise en place d'un moratoire de 5 ans sur les modifications de la législation fiscale. ;
- l'interdiction d'acquitter les impôts par des compensations entre les organismes budgétaires et le budget ;
- le changement de politique et la réduction de financement à l'égard des entreprises publiques déficitaires ;
- l'augmentation du financement des politiques sociales et dans les domaines de la santé, de l'enseignement, de la recherche, de la défense, de la sécurité et de l'ordre public ;
- l'allocation des fonds publics au secteur de l'économie réelle en forme de prêts et sur le principe de mise en concurrence.

L'oukase sur la préparation de projet de loi de finances de 2000 pris dans la foulée de la présentation du message présidentiel demandait d'élaborer un budget réel. Pour le faire le Gouvernement devait :

- inclure dans le périmètre du budget les ressources hors budget des ordonnateurs en préservant leur caractère d'affectation spéciale ;
- interdire les compensations pour les opérations budgétaires ;
- améliorer la transparence du système des transferts aux collectivités territoriales et fixer ce dispositif dans le temps.

Force est de constater que la plupart de ces mesures ont été prises en compte lors de l'élaboration du projet de loi de finances. Ainsi, pour la première fois, le budget a inclus tous les fonds propres des administrations d'origine non budgétaire. Cela a permis d'améliorer la transparence et la réalité des finances publiques. Les compensations budgétaires ont été pratiquement éradiquées ce qui a considérablement augmenté les rentrées d'argent réel dans les caisses de l'Etat.

Le message présidentiel soulignait également la nécessité d'appuyer la politique fiscale sur les impôts indirects et de libéraliser au maximum les impôts directs. L'analyse de l'exécution du budget 2001 montre que la thèse du Président a été suivie.

Par ailleurs, le message accentuait l'attention sur la mise en place d'un ensemble de mesures en faveur des PME dont la création d'un établissement d'assurance crédit, l'amélioration des conditions de participation des PME aux marchés publics, une simplification du système d'imposition et de comptabilité ainsi que la réduction de la charge administrative. Même si le projet de budget 2002 a introduit un taux unique d'imposition de

6% et de 10% pour certaines catégories d'entreprise, la plupart de ces mesures n'étaient pas appliquées.

Section 2. - Le renforcement de l'impact de la politique budgétaire

En 2002, pour la première fois, le Président a adressé au Parlement et au Gouvernement un message entièrement consacré à la politique budgétaire. Cette démarche inédite a été conditionnée par la nécessité de renforcer l'impact de la politique budgétaire en vue de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de développement économique et sociale pour les années 2002-2004.

L'analyse contenue dans le document démontrait les progrès économiques du pays tant attendus après la longue période de crise. Pour la première fois, depuis l'indépendance de l'Ukraine, la croissance économique était de retour (+6%), la structure de la balance commerciale améliorée et la monnaie nationale stabilisée. De surcroît, le budget de l'Etat a été exécuté avec un excédent de 0,44% du PIB.

Cependant, ces succès étaient en grande partie conditionnés par deux facteurs indépendants de l'économie ukrainienne. Premièrement, la conjoncture extérieure était extrêmement propice aux exportations ukrainiennes. Deuxièmement, la restructuration de la dette publique au Club de Paris a permis de reporter les échéances de remboursement de la dette sur des périodes ultérieures.

Par ailleurs, des tendances dangereuses d'accumulation des arriérés de versement des salaires et de remboursement des impôts se sont installées. Le message du Président indiquait que la pression fiscale restait toujours supérieure à l'optimale et continuait à affecter la compétitivité de l'économie. De plus, le niveau de l'économie souterraine était toujours élevé, les pertes en recettes s'évaluaient à hauteur de 6-7% du PIB.

Par conséquent, l'assainissement des finances publiques était défini comme l'objectif principal de la politique budgétaire pour l'année 2002. Elle devait s'orienter vers le maintien des rythmes de croissance de l'économie, la création des conditions favorables à la réduction de l'économie souterraine, l'amélioration du climat d'investissement et le développement des PME.

Du côté des dépenses, l'amélioration de la transparence, une meilleure justification, l'augmentation de l'efficacité ainsi que le renforcement du lien entre les résultats obtenus et le financement budgétaire étaient les axes de progrès établis par le Président. C'est dans ce contexte que le message a recommandé d'introduire la méthode de budgétisation par programme et par objectif dans la pratique budgétaire. La particularité de cette méthode de budgétisation consiste en un passage de la culture de moyens alloués au fonctionnement des organismes budgétaires vers la culture de résultats concrets, obtenus dès l'utilisation des fonds publics.

En effet, en 2002, suivant les recommandations présidentielles, le Gouvernement a élaboré pour la première fois le projet de budget selon la nouvelle méthode. Toutes les dépenses étaient réparties par programme avec la désignation d'un responsable, des objectifs et des indicateurs permettant d'évaluer leur performance.

Du côté des recettes, les marges de progrès se trouvaient dans la libéralisation de la législation fiscale : l'élargissement de l'assiette et la création des conditions favorables au développement du secteur privé devaient contribuer à l'augmentation des recettes du budget. La mise en place d'une réforme fiscale était envisagée pour l'année 2002. Elle devait permettre d'une part, de réduire les avantages fiscaux non justifiés et d'autre part de mettre en oeuvre des mesures visant à encourager les innovations et les investissements. Par ailleurs, le Président a demandé au Gouvernement d'évaluer la possibilité de la mise en place d'un impôt sur le patrimoine, d'une cotisation sociale unique et d'un taux de la TVA différencié en fonction du type de produit.

Cette réforme, selon le message du Président, devait s'accompagner de mesures structurelles qui devaient permettre d'améliorer l'efficacité des dispositifs fiscaux. Il s'agissait de l'interdiction de toute forme non monétaire d'opérations budgétaires, du rééchelonnement ou des remises sur les arriérés d'impôts et de cotisations.

Une autre priorité de la politique budgétaire était le renforcement de la base financière des collectivités territoriales et l'augmentation de leur part dans les recettes du budget consolidé. Le passage vers le système de transferts directs aux collectivités territoriales devait permettre d'assurer la transparence, la stabilité et la justice dans les relations entre les budgets. De plus, cela permettrait d'élargir les compétences des collectivités et de renforcer leur responsabilité pour la situation sociale et le développement économique de leurs territoires.

Le projet de budget 2003 a été élaboré en tenant compte des nombreuses dispositions du message présidentiel. Ce projet était optimal du point de vue des recettes comme des dépenses. Cela était confirmé par les résultats de son exécution : 100% pour les recettes, 90 % pour les dépenses et un excédent budgétaire de 0,5 % du PIB.

Section 3. - L'élaboration d'un budget de développement

Du point de vue conceptuel, le message 2003 du Président assignait au Gouvernement l'objectif d'assurer le passage vers un nouveau modèle de développement économique. Ce modèle devait se baser sur l'encouragement des investissements et des innovations et sur des changements structurels profonds.

Dans ce contexte, la politique budgétaire pour l'année 2004 devait conduire à l'élaboration d'un véritable budget de développement. Le volet investissement devait augmenter et présenter au moins 3% du PIB. Par ailleurs, une réforme du secteur social devait permettre de concentrer les fonds publics dans des domaines où ils ne pouvaient pas être remplacés par des financements alternatifs. Il s'agissait, notamment de la réforme du système de retraite et celle de l'assurance maladie. Enfin, un nouveau dispositif de répartition des transferts au profit des collectivités locales devait voir le jour. Basé sur le principe d'affectation spéciale, il devait contribuer à résoudre le problème récurrent de financement des territoires.

En 2004 le Président dans son message au Parlement a salué les progrès qui ont eu lieu dans le domaine des finances publiques, notamment, l'amélioration de la transparence dans les relations entre le budget de l'Etat et les budgets des collectivités territoriales ainsi que l'adoption et l'exécution du budget quasi équilibré.

Cependant, de nombreuses questions stratégiques pour l'économie du pays sur lesquelles le Président a attiré l'attention dans son message précédant restaient irrésolues. Ainsi, le paquet fiscal qui devait permettre d'élargir l'assiette et de créer des conditions favorables aux investissements n'était toujours pas adopté. L'inventaire des engagements sociaux de l'Etat et la mise en place de la réforme des retraites et de celle de l'assurance maladie restaient à l'ordre du jour.

En conséquence, la consommation de l'Etat continuait de croître. La part des dépenses publiques (l'Etat, les collectivités territoriales et les fonds de sécurité sociale) dans le PIB continuait de progresser et atteignit 40 % en 2003. Le Président nota dans son message que seuls les pays riches pouvaient se permettre un tel niveau de consommation de l'Etat. Dans le cas de l'Ukraine il était handicapant pour sa croissance. L'augmentation des arriérés d'impôts des entreprises l'illustre explicitement.

Section 4. - La modernisation de la gestion des finances publiques

Le dernier message présidentiel daté de janvier 2006 portait une marque particulière. Le Président s'adressait au Parlement pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la Réforme constitutionnelle. Une profonde analyse sans équivoque et des recommandations concrètes ont clairement montré son intention de participer activement à la détermination de la politique économique et budgétaire de l'Etat. Ceci a été bel et bien confirmé lors de l'adoption de la loi de finances 2007¹⁹.

Le message présidentiel constatait que les budgets 2004-2005 étaient marqués par l'augmentation des dépenses sociales au détriment du volet investissement. En effet, durant cette période les dépenses en capital ont reculé de 6% à 4,6 % du PIB. Or, l'investissement est un facteur structurant du développement économique à long terme. Par conséquent, le message préconisait d'augmenter le financement et d'améliorer l'efficacité des investissements publics.

Les critiques présidentielles portaient non seulement sur les résultats économiques mais aussi sur les méthodes de gestion des finances publiques. Il a mis en exergue :

- la qualité insuffisante des prévisions macroéconomiques qui servaient à l'élaboration du budget ;
- la multiplication des programmes de financement prioritaire dont la quantité dépassait largement les moyens disponibles ;
- la justification insuffisante des dépenses, l'application formelle de la méthode de budgétisation par programme et par objectif, l'absence de stratégies ministérielles ;
- des avantages fiscaux toujours trop nombreux, encourageant un comportement de profiteur chez certaines catégories de population ;
- un niveau de discipline financière insatisfaisant et la tendance à l'augmentation des infractions budgétaires.

¹⁹ Pour la première fois dans l'histoire de l'Ukraine, le Président a utilisé son droit de veto pour la loi de finances motivant sa décision par le caractère anti-social du budget n'assurant pas les droits sociaux au peuple.

Des objectifs stratégiques ont été assignés au Gouvernement et au Parlement en vue d'améliorer l'efficacité de l'utilisation des fonds publics :

- l'adoption d'un cadre législatif pour les prévisions budgétaires à moyen et long terme ;
- la modernisation de la comptabilité et du reporting dans le secteur de la gestion publique ;
- la modernisation du système de contrôle financier interne.

Le message contenait des orientations fiscales à moyen terme. Elles visaient la réduction de la pression fiscale et la libéralisation de l'impôt direct, une baisse progressive du taux de la TVA et l'amélioration de la transparence du dispositif de son remboursement, l'élaboration et la mise en place de dispositifs fiscaux d'encouragement de l'activité économique conformément au règlement de l'OMC et de l'UE.

Même si la mise en place de la réforme fiscale voulue par le Président reste à l'ordre du jour, de nombreuses recommandations ont été prises en compte lors de l'élaboration du projet de budget 2007.

Force est de constater que durant ces 10 dernières années les messages présidentiels jouaient un rôle déterminant dans la définition de la politique budgétaire de l'Ukraine. Ils impulsaient les évolutions des finances publiques mais aussi celle des méthodes de leur gestion comme l'introduction des fonds propres des administrations dans le corps du budget, la mise en place de la budgétisation par programme et par objectif et le renforcement du rôle des prévisions à moyen et long terme.

Les messages orientaient la politique budgétaire vers l'adoption de budgets équilibrés et réels comme base de la stabilité économique mais aussi de la réduction du poids de la dette. Ils prônaient la réduction de la pression fiscale considérée comme affectant la compétitivité des entreprises nationales. Enfin, ils aspiraient au renforcement de l'indépendance financière des collectivités comme gage du développement des territoires.

CHAPITRE II. - LA RESOLUTION BUDGETAIRE : UN OUTIL DE PRESSION PARLEMENTAIRE

Selon le droit budgétaire, le projet de loi de finances est élaboré conformément aux dispositions du message annuel du Président et aux Grandes lignes directrices de la politique budgétaire (Résolution budgétaire), fixées par l'arrêté du Parlement.

Pour la première fois, l'adoption de la Résolution budgétaire sous forme d'arrêté parlementaire a été fixée par la loi sur le Système budgétaire de l'Ukraine du 5 décembre 1990. Selon l'article 26 de ladite loi, le Parlement élaborait une Résolution budgétaire et l'envoyait au Gouvernement avant le 15 juin de l'année précédant l'année de l'exécution.

Cette loi a été abrogée avec l'adoption en 2001 du Code budgétaire qui a repris la disposition concernant l'adoption de la Résolution en la modifiant sur deux points. Tout d'abord, c'est le Gouvernement qui doit désormais préparer le projet de Résolution et le soumettre au Parlement. Ensuite, à la différence de la loi sur le Système budgétaire, le Code budgétaire a fixé, dans son article 33, les principales dispositions concernant le contenu du document ainsi que les indicateurs clés pour l'élaboration des orientations budgétaires.

Après les débats d'orientation budgétaire, le Parlement adopte la Résolution soit en approuvant le projet du Gouvernement soit en le prenant en considération et en approuvant sa version du document. Force est de constater que dans le courant de la période 2001-2007, seulement deux des six projets gouvernementaux ont été approuvés (en 2001 et en 2005). Ainsi, dès le début de la procédure budgétaire, le Parlement montrait son désaccord avec la politique du Gouvernement, voire du Président, et essayait d'imposer sa vision du projet de budget.

Selon le Code budgétaire, le Parlement peut compléter la Résolution par des propositions et des recommandations en vue de la préparation du budget. Le Gouvernement est alors tenu de les prendre en compte lors de l'élaboration du projet de budget. Les dispositions qui n'ont pas été prises en compte ou qui ne l'ont été que partiellement donnent lieu aux explications que le Gouvernement présente au Parlement avec le projet de loi de finances.

Considérant cette possibilité comme la première occasion pour influencer le contenu de la future loi de finances, le Parlement a pleinement profité de ce droit. Certaines années le nombre de propositions s'approchait d'une centaine avec un record de 116 propositions en 2006.

Le contenu des résolutions budgétaires peut être schématiquement divisé en sept sections : les principes généraux de la politique budgétaire, les recettes, les dépenses, la politique de la dette, les relations financières avec les collectivités territoriales, l'exécution du budget et la méthodologie de gestion des finances publiques.

Section 1. - Les principes généraux de la politique budgétaire

Tout d'abord, les résolutions budgétaires étaient appelées à limiter le périmètre d'actions en fixant la part du PIB redistribuée à travers le budget consolidé (l'Etat et les collectivités territoriales) et le déficit.

L'analyse des six dernières résolutions a montré que sur le premier point, le Parlement était constant dans ses recommandations. Ainsi, selon les parlementaires, la part des recettes du budget consolidé dans le PIB ne devait pas dépasser 30 %.

Concernent le déficit budgétaire, les résolutions n'étaient pas aussi unanimes. Si au début des années 2000, une forte aspiration à l'équilibre budgétaire a été observée chez le législateur, à partir de 2004, les résolutions budgétaires n'imposaient aucune contrainte à ce sujet.

Avant d'attaquer les priorités budgétaires et les évolutions de la politique fiscales, les parlementaires tenaient à déclarer les principes généraux du futur projet. L'orientation sociale était le leitmotiv des 6 dernières résolutions. Le Parlement demandait au Gouvernement que les revenus réels de la population croissent plus rapidement que l'inflation et que les dépenses des retraites et de l'assurance maladie, de l'enseignement, de la santé, de la culture, de la recherche, de la justice et du logement soient financées en priorité. Et ceci sans augmenter la pression fiscale sur l'économie.

Cette démarche sociale du Parlement était très caractéristique. D'abord, les dépenses sociales dont les députés réclamaient le financement, découlaient des textes législatifs en vigueur et seraient donc automatiquement incluses dans le projet de budget. Ensuite, ces lois sociales étaient souvent votées sous l'influence des députés qui, en quête de la protection des intérêts des électeurs, ne se préoccupaient guère de la soutenabilité de leurs mesures.

Section 2. - Les orientations de la politique fiscale

Pour financer les priorités budgétaires, le Parlement incitait le Gouvernement à mettre en place une réforme fiscale visant à supprimer les avantages fiscaux inefficaces, à élargir la base d'imposition et à créer des conditions pour sortir de l'ombre les capitaux qui échappent aux impôts. Force est de constater que la nouvelle législation fiscale qui aurait du prendre la forme de Code des Impôts n'est pas toujours adaptée, faute de consensus sur le sujet au sein du Gouvernement comme au sein du Parlement.

Les recettes de privatisation faisaient l'objet des débats les plus vifs. Dans les résolutions budgétaires, les parlementaires demandaient au Gouvernement de leur présenter une liste de biens qui doivent être privatisés et fixent le niveaux des recettes qui doivent être perçus. Ils se prononçaient également sur l'affectation de ces ressources, sujet qui ne faisait pas l'unanimité d'une année à l'autre. Le remboursement de la dette, le financement de la restructuration de l'économie, l'investissement dans les projets d'innovations des entreprises stratégiques ont été désignés comme destination d'utilisation des fonds perçus de la privatisation des biens d'Etat.

Section 3. - Les dépenses prioritaires

Outre les grands principes de la politique budgétaire, les résolutions budgétaires fixaient les destinations prioritaires de la dépenses. D'une année à l'autre, la liste de priorité varie en fonction de la répartition de force des différents groupes d'influence. Les recommandations de dépenses prioritaires peuvent prendre une forme très générale ou correspondre à des demandes ponctuelles. Sans compter le volet social et culturel cité ci-dessus, les principales priorités des 6 dernières années sont l'industrie charbonnière, l'entretien des routes, l'agriculture, la défense et la justice.

Une attention particulière était apportée aux dépenses en capitale. Certaines déclarations définissaient le volume de leur financement. Ainsi, en 2004 le Parlement a recommandé que les dépenses en capital ne soient pas inférieures à 1 % des recettes de l'Etat. La Résolution budgétaire 2005 fixait ces mêmes dépenses à un niveau au mois égal à 40% des recettes de privatisation. Les destinations d'emploi de ce fonds revenant le plus souvent à titre de priorités sont la rénovation du logement locatif et de l'équipement collectif ainsi que la construction des infrastructures dans le milieu rural.

Section 4. - La politique de la dette

La dette publique étant une question stratégique, toutes les résolutions budgétaires contenaient des dispositions visant à limiter son encours, à réduire ses charges et à améliorer sa structure. Si la Résolution budgétaire pour l'année 2002 fixait le plafond d'endettement public à 60% du PIB, en 2004 son niveau ne devait pas dépasser 35 % du PIB. Pour y parvenir les parlementaires demandaient au Gouvernement de mettre en place des mesures pour réduire le poids de la dette sur les finances publiques. La Déclaration budgétaire pour l'année 2002 évoquait ainsi la réduction de la part de la dette commerciale dans l'encours de la dette extérieure.

En même temps, sur la question d'octroi des garanties de l'Etat, facteur qui a été à l'origine d'un tiers de la dette publique extérieure, le Parlement n'était pas aussi cohérent. En 2004 et 2005 il a demandé au Gouvernement de prévoir dans le projet de loi de finances des dispositifs interdisant l'octroi des garanties de l'Etat. En 2005, au contraire, il a été proposé de faire exception pour les crédits des organismes financiers internationaux. Enfin, en 2006 les parlementaires ont demandé au Gouvernement de réfléchir sur la possibilité d'attirer des crédits supplémentaires pour financer des projets d'investissement.

Section 5. - Les relations avec les collectivités territoriales

La place que les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales occupent dans les résolutions budgétaires, est à l' hauteur des enjeux. Sur ce sujet, les parlementaires ont montré une remarquable constance en prônant l'augmentation de la part des dépenses des collectivités territoriales dans le budget consolidé. Si les résolutions 2002-2005 prévoyaient que les dépenses des collectivités territoriales devaient présenter au moins 40% des dépenses consolidées, en 2006 leur niveau devait augmenter jusqu'à 45%.

L'insuffisante transparence du système de transferts budgétaires aux collectivités territoriales était l'objet permanent des critiques parlementaires à l'égard du Gouvernement.

En effet, la question de perfectionnement de la méthode des calculs de transfert a été posée dans toutes les résolutions aussi bien que la question de stabilisation de la base financière des collectivités en vue de l'augmentation de leur indépendance financière.

Section 6. - Les évolutions de méthodologie de gestion des finances publiques

Outre les questions de la politique budgétaire *stricto sensu*, le Parlement se penchait sur des questions méthodologiques. Ainsi, en 2002 les parlementaires se sont joints aux préconisations du message présidentiel et ont recommandé au Gouvernement d'appliquer la méthode de budgétisation par programme et par objectif. A ce jour, force est de constater que si l'adoption du premier budget selon la nouvelle méthode remonte à 6 ans, l'appropriation de la culture de résultat par les ordonnateurs n'est pas encore évidente.

C'est la raison pour laquelle dans la résolution 2005 les parlementaires ont attiré l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'améliorer la qualité des indicateurs de performance et de renforcer la responsabilité des ordonnateurs des résultats de leurs actions.

Enfin, la conscience de la nécessité d'avoir une vision à moyen terme pour améliorer l'efficacité des finances publiques a gagné progressivement le terrain parlementaire. Par conséquent, depuis l'année 2004 toutes les résolutions contiennent une demande de fournir avec le projet de loi de finances une stratégie budgétaire à moyen terme. En plus des prévisions des principaux paramètres budgétaires, elle doit contenir des propositions relatives aux réformes structurelles dans les domaines du social, de l'économie et de la culture ainsi que les prévisions de ressources nécessaires à leur mise en place.

Dès l'adoption du Code budgétaire, et même avant, les arrêtés parlementaires portant sur les Grandes lignes directrices de la politique budgétaire ou les « résolutions budgétaires » occupaient une place importante dans la procédure budgétaire. Le Gouvernement préparait le projet de résolution. Les parlementaires l'examinaient minutieusement en apportant activement des modifications et en faisant des propositions.

Cependant, l'efficacité de cet outil était souvent mise en doute. Le Gouvernement ne se pressait pas toujours pour rechercher le financement supplémentaire afin de financer les propositions parlementaires. Le Parlement ne se dépêchait pas d'adopter la nouvelle législation fiscale et d'élargir la base d'imposition. Le Président menaçait de ne pas promulguer le budget préparé sur l'ancienne base fiscale. Malgré tout, la loi de finances était finalement adoptée et promulguée chaque année, en relançant le cercle vicieux de la procédure budgétaire.

Quel était le véritable rôle des résolutions budgétaires ? L'analyse comparative des six dernières résolutions a montré un activisme particulier de la part des parlementaires dans leur adoption. Les propositions et les recommandations contenant dans ces documents couvraient l'ensemble des domaines des finances publiques y compris celui de la méthodologie. Cependant, les demandes adressées au Gouvernement d'une année à l'autre manquaient souvent de continuité.

N'ayant pas des moyens techniques pour imposer sa vision de la politique budgétaire, les parlementaires se servaient de la Résolution budgétaire comme moyen de pression ou objet de marchandage avec le Gouvernement lors de la procédure d'examen de la loi de finances.

Au vu de ces analyses, le passage de la Résolution budgétaire votée par le Parlement vers la Déclaration budgétaire adoptée par le Gouvernement se présente comme un pas rationnel dans l'esprit de la réforme constitutionnelle. Cependant, le contenu du nouveau document définissant les orientations budgétaires a une portée certes large²⁰ mais ne contient ni d'indicateurs chiffrés ni d'informations précises. Or, les expériences précédentes montrent que l'absence d'informations est une des causes des désaccords dans les relations entre le Gouvernement et le Parlement.

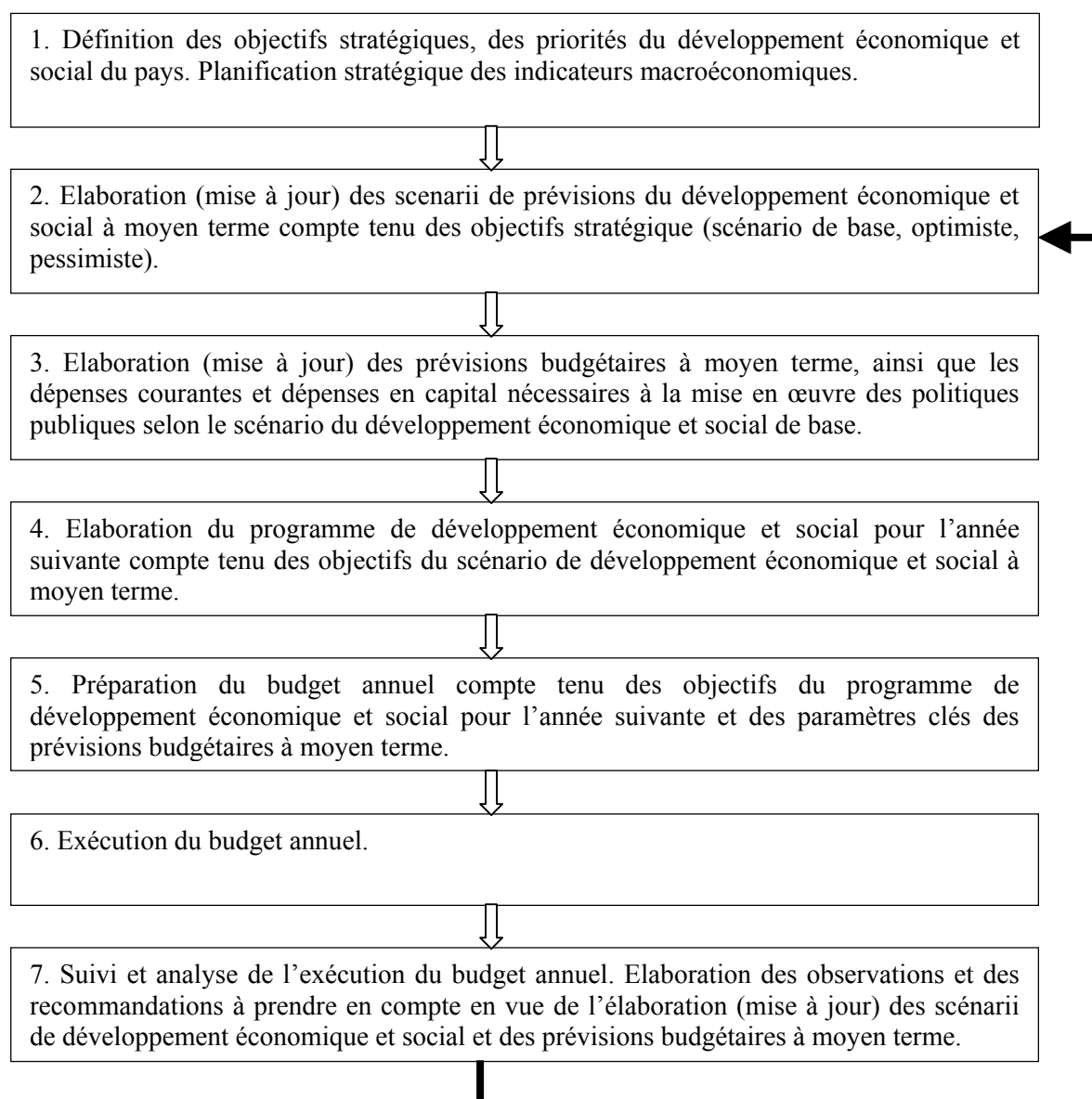
Afin d'éviter des confrontations au stade d'examen et de vote du projet de loi de finances il serait utile d'associer les parlementaires en amont de la procédure budgétaire. Cette collaboration pourrait prendre la forme d'une structure permanente de concertation qui réunirait les représentants de différentes branches du pouvoir mais aussi de toutes les forces politiques représentés au Parlement. Les ententes trouvées au sein de cet organisme permettraient d'assurer un passage sans conflit du projet de budget, de réduire le temps de débats budgétaires et de concentrer l'action des parlementaires sur le contrôle d'exécution.

²⁰ Voir supra, p. 14

CHAPITRE III. - UNE FAIBLE ARTICULATION ENTRE LES PREVISIONS BUDGETAIRES A MOYEN TERME ET LE PROJET DE LOI DE FINANCES

L'élaboration des prévisions budgétaires à moyen terme est considérée comme une des étapes de l'application de la méthode de budgétisation par programme et par objectif dont le concept a été approuvé par l'ordonnance du Cabinet des Ministres du 14 septembre 2002 .

Application de la budgétisation par programme et par objectif. Etapes de la procédure budgétaire



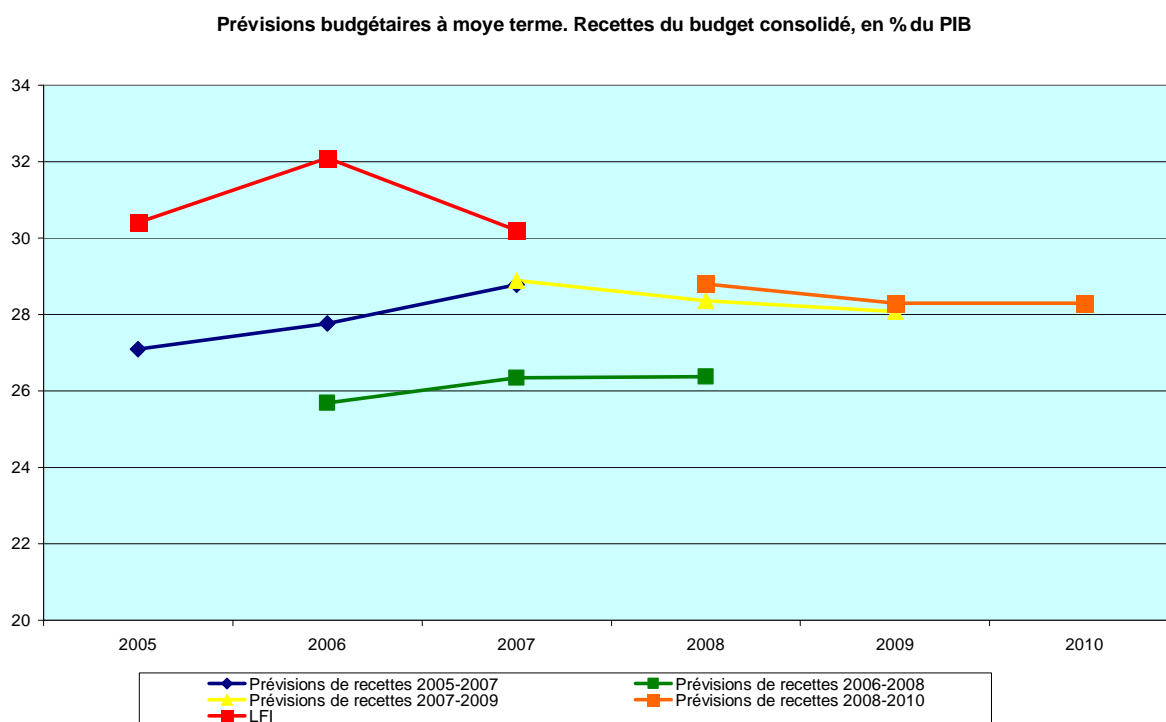
Les Prévisions de recettes, de dépenses et de financement du budget consolidé pour trois ans, dit Stratégie budgétaire, est le principal document de prévision budgétaire à moyen terme. La stratégie budgétaire est élaborée par le Ministère des Finances et est approuvée par

arrêté du Cabinet des ministres avant d'être présentée avec le projet de loi de finances au Parlement, conformément à l'article 38 du Code budgétaire.

Malgré l'acquisition d'une certaine expérience, la qualité des documents prévisionnels budgétaires reste largement perfectible. En effet, les premiers pas dans les prévisions budgétaires remontent à l'adoption du Code budgétaire.

Pour la première fois, les ordonnateurs principaux ont fourni des prévisions de dépenses par programme lors de l'élaboration du budget 2002. En préparant leur demande budgétaire, ils étaient tenus d'évaluer l'impact que leur programme aurait sur les finances publiques pour les trois années à venir ainsi que les résultats attendus de sa mise en place.

Depuis, le Gouvernement a approuvé quatre stratégies budgétaires pour les périodes 2005-2007, 2006-2008, 2007-2009 et 2008-2010. Ces documents sont élaborés eu égard aux dispositifs des messages du Président et des arrêtés du Parlement portant sur les Grandes lignes directrices de la politique budgétaire (Résolution budgétaire).



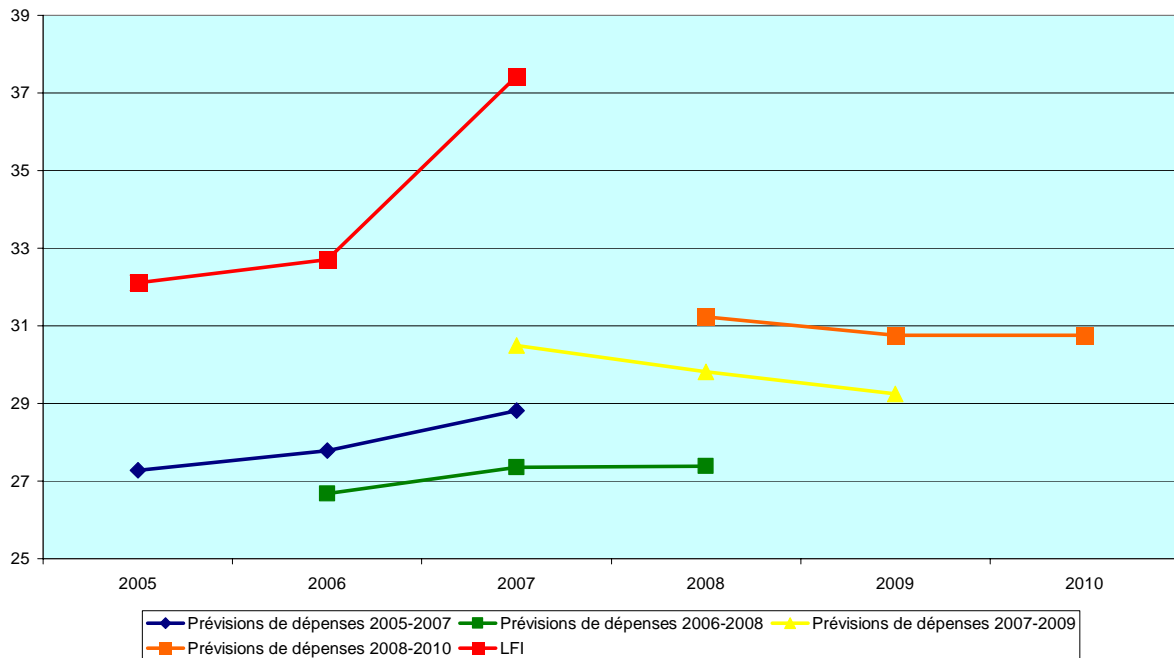
Source : graphique établi à partir des données du Ministère des Finances

Malgré un travail considérable fourni chaque année par le Ministère des Finances et les ordonnateurs, les documents prévisionnels ont un caractère formel et ne servent pas réellement de base pour l'élaboration du projet de budget. L'inefficacité de ces prévisions est due principalement à deux facteurs. Tout d'abord, l'insuffisante qualité des prévisions macroéconomiques liées aux changements fréquents de législation fiscale. Ensuite, l'instabilité des priorités budgétaires sous l'impact des différentes forces politiques.

L'analyse comparative des indicateurs des documents prévisionnels et ceux des projets de budget confirme cette thèse. Les deux graphiques ci-dessus et ci-dessous montrent que la

qualité des prévisions des recettes est meilleure que celle des dépenses mais reste toujours perfectible.

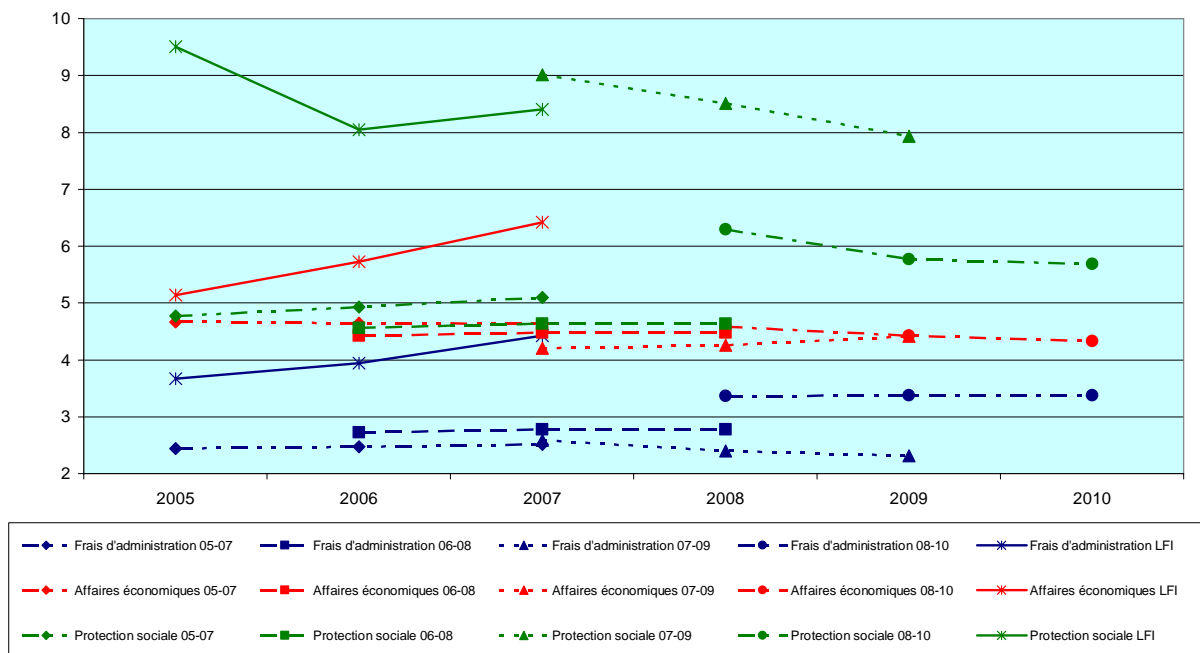
Prévisions budgétaires à moyen terme. Dépenses du budget consolidé, en % du PIB



Source : graphique établi à partir des données du Ministère des Finances

Le graphique ci-dessous présente les prévisions des principaux postes de dépenses publiques à moyen terme détaillées respectivement dans les stratégies budgétaires pour les périodes 2005-2007, 2006-2008, 2007-2009 et 2008-2010.

Prévisions budgétaires à moyen terme. Les principaux chapitres de dépenses par fonction (en % du PIB)



Source : graphique établi à partir des données des Ministère des Finances. Voir infra, Annexes, tableau 2.

Pour que la méthode de budgétisation par programme et par objectif soit efficace, toutes les étapes du cycle décrites *supra* doivent être suivies. Or, de nombreuses failles dans l'application de cette méthode sont observées dans la pratique.

La première étape du cycle « Définition des objectifs stratégiques et des priorités du développement économique et social du pays » est omise en pratique. En effet, à ce jour, l'Ukraine n'a pas de véritable concept de développement économique et social à long terme. Au lieu de cela, il existe de nombreux programmes de développement sectoriel, de développement régional ou de financement prioritaire. Elaborés à différentes époques ces programmes ne s'articulent pas entre eux et ne visent pas d'objectifs stratégiques communs. Enfin, leur qualité est parfois insatisfaisante, ce qui explique les mauvais résultats de leur exécution.

Cette situation rend vains les efforts du Ministère des Finances d'optimiser les dépenses publiques et d'améliorer leur efficacité. Il est donc fondamental pour l'Ukraine d'élaborer une stratégie unique qui définira les priorités et les missions du développement économique et social et jettera les bases de toute prévision économique à moyen et long terme.

Les prévisions du développement économique et social à moyen terme (2^{ème} étape) sont élaborées de manière irrégulière. Conformément à la loi sur les Prévisions et l'élaboration des programmes de développement économique et social, les prévisions à moyen terme sont élaborées une fois tous les 5 ans, au cours l'année des élections présidentielles. Or, le document des Prévisions macroéconomiques pour les années 2002-2006 était le seul document élaboré par le Gouvernement et ce dans des délais non convenus.

Depuis l'année 2003, le Gouvernement prépare et adopte régulièrement les prévisions budgétaires à moyen terme et forme des stratégies budgétaires triennales. Cependant, lors de l'élaboration de ces documents, les prévisions macroéconomiques à moyen terme ne sont pas suffisamment prises en compte. Ceci est dû à l'absence de méthode approuvée de calcul de recettes et de dépenses à moyen terme.

Si le programme annuel de développement économique et social est déposé avec le projet de loi de finances au Parlement, ce document ne tient pas compte des priorités du programme à moyen terme. L'irrégularité de son élaboration ne permet pas de baser la programmation annuelle sur un cadre plus stratégique.

Au cours de la préparation du projet de loi de finances, l'articulation entre le programme de développement économique et social à court terme et le budget annuel ne se fait pas suffisamment. De même, les paramètres des prévisions budgétaires à moyen terme ne servent pas de base pour l'élaboration du projet annuel. De surcroît, le budget annuel ne vise pas assez les objectifs déterminés dans les prévisions macroéconomiques à moyen terme. Par conséquent, les lois de finances sont orientées vers la résolution des problèmes courants et ne s'inscrivent pas dans une stratégie à moyen terme.

Le suivi de l'exécution du budget, du point de vue des résultats obtenus, est le maillon faible du cycle de budgétisation par programme et par objectif. La qualité très insuffisante des indicateurs de performance et l'approche superficielle pour leur planification sont deux facteurs compliquant la tâche de suivi et d'analyse.

Par conséquent, les prévisions budgétaires à moyen terme élaborées chaque année par le Gouvernement ne s'articulent en pratique ni avec les prévisions macroéconomiques ni avec le projet de budget. Ces documents ont plus un caractère informatif que pratique et ne servent pas pour l'optimisation des finances publiques.

L'impotence de la planification stratégique est bel et bien appropriée dans la pratique budgétaire ukrainienne. Le passage vers la méthode de budgétisation par programme et par objectif et de nombreux actes normatifs visant à améliorer le dispositif de programmation et de prévisions dans le domaine de la politique économique et sociale en sont une meilleure illustration. Néanmoins, l'utilisation efficace de ces outils est entravée par des problèmes méthodologiques et plus souvent encore par l'instabilité politique.

Pour remédier à cette situation et améliorer la qualité des prévisions budgétaires, il serait nécessaire de fixer au niveau législatif l'articulation directe entre le projet de budget annuel et les prévisions budgétaires à moyen terme, d'approuver une méthode de prévision de recettes et de dépenses et de renforcer la responsabilité des ordonnateurs pour la qualité des prévisions.

Cependant, force est de constater que quelle que soit la base méthodologique et réglementaire des prévisions, elle n'apportera pas les résultats escomptés sans stabilité politique. Dans ce contexte, la réforme constitutionnelle peut jouer un rôle positif. Le Gouvernement issu de la majorité parlementaire aura plus de possibilités de planifier son action à moyen terme. Et même si les gouvernements changent, la majorité stable élue pour 5 ans pourra assurer la continuité de cette politique.

CONCLUSION

La procédure budgétaire reflète pleinement les processus politiques de l'Etat ainsi que son organisation institutionnelle. La recherche effectuée dans le cadre de ce mémoire a mis en exergue l'existence en Ukraine de deux centres d'influence sur la politique budgétaire : le Président, réel chef du pouvoir exécutif et le Parlement. C'est cette dualité qui est la cause des problèmes subsistant dans le domaine des finances publiques en Ukraine. De même que l'adoption et l'exécution du budget par des forces politiques différentes engendrent des conséquences néfastes pour l'économie.

En effet, la Constitution de 1996 et le Code budgétaire adopté en 2001 sous l'ancien régime fixent les étapes de la procédure budgétaire, ses acteurs et leurs fonctions. Classique en ce qui concerne les phases et les principaux participants, ce sont les attributions de ces derniers qui différencient la pratique ukrainienne d'un régime présidentiel classique. Ainsi, le Président de la République, fort de ses prérogatives, influence et contrôle l'action du Gouvernement, y compris dans le domaine du budget. En même temps, le Parlement jouit de très larges pouvoirs lui permettant d'agir sur le projet de budget au cours de sa préparation comme au stade de son adoption.

Le message annuel du Président relatif à la situation intérieure et extérieure du pays jetait les bases de la politique budgétaire. Sa portée allait au-delà des orientations économiques jusqu'à aborder les questions de méthodologie. Le Gouvernement s'en inspirait lors de la préparation du projet de Grandes lignes directrices de la politique budgétaire de l'année (Résolution budgétaire). Plus tard, dans la phase de mise au point du projet de budget, c'est le Chef de l'Etat qui tranchait en dernier ressort les dossiers budgétaires le plus délicats, même si le Code budgétaire attribuait ce rôle au Premier ministre. Enfin, le Président promulguait la loi de finances approuvant par ce geste le plan financier de l'Etat et sa politique budgétaire.

En même temps, le Parlement conformément à ses attributions, adoptait la Résolution budgétaire. A travers ce texte, il tendait à imposer sa vision de la politique budgétaire allant quelques fois à l'encontre de celle du Gouvernement et du Président. La loi de finances votée à l'issue de trois lectures se différenciait de manière significative du projet arrivé sur le bureau du Parlement. L'ampleur des modifications apportées au projet était tributaire de la situation politique et des relations entre le Gouvernement et la majorité de l'époque. Néanmoins, quelque soit la situation politique, l'intervention du Parlement aboutissait toujours au gonflement des dépenses et à l'augmentation des déficits.

Les incidences de ce système budgétaire sur l'économie du pays n'ont pas été anodines. La tendance à l'expansion des finances publiques et à l'augmentation de la pression fiscale plutôt qu'à la suppression de nombreux avantages fiscaux et à l'amélioration de l'efficacité des dépenses sont des conséquences de l'instabilité liée à l'influence de différentes forces politiques. Au demeurant, les intentions des pouvoirs publics de baisser la pression fiscale pour assurer la compétitivité des producteurs nationaux ou encore de mettre en place un système fiscal qui encouragerait la croissance, restaient toujours à l'état des promesses.

L'adoption le 8 décembre 2004 de la Loi relative aux amendements à la Constitution a marqué pour l'Ukraine une nouvelle ère politique. Le rapprochement du système politique ukrainien d'un régime parlementaire où le Parlement élit le Gouvernement et partage avec lui

la responsabilité politique a été considéré comme un pas sur le chemin du perfectionnement du système du pouvoir.

La mise en place de la réforme constitutionnelle devrait également contribuer à l'amélioration du système budgétaire. Une majorité stable pourrait créer des conditions favorables à la mise en œuvre d'une stratégie de développement économique et sociale à moyen terme ainsi que des réformes nécessaires pour y parvenir. Ceci contrastera avec l'ancienne pratique qui contraignait le Gouvernement à composer avec une majorité occasionnelle, donnant lieu à des marchandages et des saupoudrages de crédits visant à satisfaire les intérêts particuliers de certains groupes d'influence et empêchant la réalisation des objectifs stratégiques.

Les modifications de la procédure budgétaire découlant de l'application de la réforme constitutionnelle vont dans ce sens : le remplacement de la Résolution budgétaire par la Déclaration du Gouvernement, la simplification de la procédure d'examen au Parlement du projet de loi de finances ou encore la limitation de l'initiative législative en matière de budget. Ces transformations contribueront au renforcement du pouvoir du Gouvernement et en son sein du Ministère des Finances dans la définition de la politique budgétaire dont ils ont en charge la mise en œuvre.

Néanmoins, le nouveau système court le risque de tomber dans un autre type d'excès. Auparavant l'élaboration et la mise en place de la politique budgétaire souffraient de trop nombreuses influences. Au contraire, la procédure renouvelée tend vers l'accumulation du pouvoir entre les mains d'une seule force politique et d'une seule institution : le Gouvernement.

Pour éviter les dérives dans le nouveau système budgétaire il est de la plus haute importance d'assurer un contrepoids aux forces politiques au pouvoir et de mettre en place un dispositif de contrôle de l'action du Gouvernement. De plus, le contrôle de l'application de la législation budgétaire ne devrait être qu'une première étape. Le pas suivant est le contrôle de l'efficacité des dépenses publiques. Ceci est d'autant plus important que la nouvelle procédure budgétaire tend vers ce que le projet gouvernemental de loi de finances sera adopté avec un minimum de modifications.

La Constitution définit la Chambre de comptes comme organe suprême en matière de contrôle d'exécution des lois de finances, ses membres sont nommés par le Parlement. Or, il paraît évident que l'institution à qui la nouvelle législation budgétaire confiera le rôle de contrepoids au Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de finances et du rapport de son exécution ne doit pas être politisée. D'où l'importance de la réflexion sur le statut et le mode de nomination des membres de la Chambre des comptes.

Dans ce contexte, le contrôle parlementaire pourrait être assuré par la Commission chargée des finances. De plus, afin d'en garantir la meilleure efficacité, il serait nécessaire d'élargir les compétences de la Commission en matière de contrôle et de confier sa présidence à l'opposition.

Par ailleurs, la nouvelle législation attribue au Gouvernement de très larges pouvoirs dans le choix de la politique budgétaire de l'année. Si le remplacement de la Résolution budgétaire par la Déclaration du Gouvernement est une réponse logique aux problèmes du passé, la mise à l'écart du Parlement du processus d'élaboration du budget ne répond pas à

l'esprit de la réforme constitutionnelle. De ce fait, l'association du Parlement en amont de la procédure budgétaire permettrait d'éviter des confrontations à cause d'incompréhension de la politique gouvernementale lors des débats budgétaires. Cette collaboration pourrait prendre la forme d'une structure de concertation du Gouvernement avec le Parlement où seraient représentées toutes les forces politiques présentes dans l'Assemblée.

Enfin dans ce contexte, le rôle du Président de la République dans la procédure budgétaire acquiert une nouvelle signification. Désormais le droit de veto devient un levier unique important. Il permet au Président de faire contrepoids au Gouvernement et à la majorité parlementaire et d'influencer le processus budgétaire en assurant ainsi son rôle de garant des droits et des libertés du peuple ukrainien.

ANNEXES

Tableau 1

**Comparaison des structures des dépenses des projets de loi de finances préparés par le
Gouvernement et des lois de finances initiales adoptées par le Parlement**

	%									
	2003		2004		2005		2006		2007	
	PLF	LFI	PLF	LFI	PLF	LFI	PLF	LFI	PLF	LFI
Frais d'administration	37,8	35,4	36,2	36,1	31,1	32,5	31,2	35,7	37,9	37,3
Affaires économiques	12,9	17,7	15,6	16,6	16,9	12,7	13,5	14,2	14,8	15,7
Protection sociale	12,5	12,1	13,4	11,7	18,7	27,7	26,1	22,3	17,1	16,2
Ordre et sécurité publics	9,8	9,3	9,8	10,1	8,6	8,4	9,2	8,9	9,9	9,9
Enseignement	10,4	10,0	10,3	9,7	10,8	8,5	9,3	8,6	9,1	8,8
Défense	9,8	9,0	8,3	8,3	6,8	5,2	5,5	5,2	5,6	5,5
Santé	4,0	4,0	4,0	4,4	3,9	2,8	3,1	2,9	3,3	3,5
Loisirs, culture et culte	1,3	1,2	1,3	1,5	1,2	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1
Protection de l'environnement	1,3	1,3	1,2	1,3	1,1	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1
Logements/équipements collectifs	0,2	0,1	0,0	0,3	0,9	0,1	0,1	0,1	0,4	0,8
Total des dépenses	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : tableau établi à partir des données du Ministère des Finances

Tableau 2

**Prévisions des dépenses du budget consolidé à moyen terme détaillées
respectivement dans les stratégies budgétaires pour les périodes 2005-2007, 2006-2008,
2007-2009 et 2008-2010**

en % du PIB

	2005-2007			2006-2008			2007-2009			2008-2010		
	2005	2006	2007	2006	2007	2008	2007	2008	2009	2008	2009	2010
Frais d'administration	2,44	2,47	2,51	2,72	2,78	2,78	2,59	2,40	2,31	3,37	3,38	3,38
Défense	1,78	1,79	1,80	2,05	2,30	2,31	1,48	1,50	1,52	1,48	1,51	1,55
Ordre et sécurité publics	1,93	2,00	2,11	2,17	2,21	2,21	2,06	2,02	2,00	2,54	2,56	2,57
Affaires économ.	4,67	4,65	4,64	4,42	4,48	4,48	4,20	4,26	4,41	4,58	4,42	4,33
Protection de l'environnement	0,29	0,33	0,41	0,32	0,33	0,33	0,23	0,24	0,24	0,35	0,35	0,35
Logements/équipements collect.	0,63	0,64	0,69	0,74	0,76	0,76	0,56	0,57	0,58	0,61	0,62	0,63
Santé	3,33	3,39	3,57	3,12	3,21	3,21	3,16	3,18	3,20	3,77	3,79	3,81
Loisirs, culture et culte	0,68	0,74	0,97	0,73	0,76	0,76	0,67	0,66	0,66	0,85	0,85	0,85
Enseignement	5,27	5,38	5,60	4,87	4,95	4,95	5,90	5,91	5,92	6,59	6,68	6,77
Protection sociale	4,77	4,93	5,10	4,56	4,64	4,64	9,01	8,51	7,93	6,29	5,77	5,68
Charge de la dette	1,48	1,47	1,41	0,98	0,93	0,95	0,63	0,56	0,48	0,80	0,82	0,84
Total des dépenses	27,27	27,79	28,81	26,68	27,35	27,38	30,49	29,81	29,25	31,23	30,75	30,76

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- Bouvier Michel (sous la dir.), *Réformes des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Paris, LGDJ, 2004, 315 p.
- Bouvier Michel, Exclassan Marie-Christine, Lassale Jean-Pierre, *Finances publiques*, Paris, L.G.D.J., 7^e éd., 2004, 807 p.
- Buchanan James, Tollison Robert: *Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*, The University of Michigan Press, 1972.
- Ermochenko M.M. (sous la dir.), *Les fondements de la politique budgétaire*, Kiev, 2003, NAU, 283 p.
- Favoreu Louis, Robert Hertzog, André Roux, *Constitution et Finances publiques*, Paris, Economica, 622 p.
- Fedosov V, *Budget Management*, Kiev, KNEU, 2005, 620p.
- Kyrylenko O.P., *Les Finances (La théorie et la pratique nationale)*, Kiev, Economichna Dumka, 2000, 306 p.
- Lepage Henri, *Demain le Capitalisme*, Paris, Hachette Pluriel, 1980, 448 p.
- Mazurenko O.K., *La statistique des finances publiques*, Kiev, KNEU, 2005, 91 p.
- Obedorff Henrie, *Institutions administratives* 4^e édition, Paris, Armand Colin, 2004, 307 p.
- Onistchuk M.V., *La réforme constitutionnelle : mesure de la responsabilité (vers une nouvelle idéologie nationale et la gouvernance responsable)*, Kiev, Yurydychna knyga, 2004, 59 p.
- Pasichnyk Y.V., *Le système budgétaire de l'Ukraine*, Kiev, Znannia-Press, 2006, 607 p.
- Péchillon Eric, *Les finances publiques en 15 leçons*, Paris, Ellipses, 2005, 250 p.
- Perun Z., Romanuk O., Tovsta N., Litvintseva L., *La méthode de budgétisation par programme et par objectif*, Kiev, Uniserv, 2002, 131 p.
- Rudyk P.A., *La réforme constitutionnelle en Ukraine : problèmes et perspectives*, Kiev, ATIKA, 2006, 255 p.
- Skrypnyk A.V., *La gestion publique de l'économie (les impôts, le budget, la corruption, les élections)*, Kiev, TSUL 2002, 295 p.
- Vasylyk O.D., Pavluk K.V. *Les Finances publiques de l'Ukraine*, Vystcha Shkola, 1997,
- Youriy S.I., Beskyd Y.M., *Le système budgétaire de l'Ukraine*, NIOS, 2000
- Youriy S.I., Stoian V.I. Mats M.Y., *Le système du Trésor public*, Lviv, Carte-blanche, 2002, 590 p.

Articles

- Derlytsia A.Y., *Les finances publiques et la démocratie : les problèmes d'optimisation du choix budgétaire*, Kiev, Les finances publiques, 2001, n° 11, 10 p.

Derlytsia A.Y., *La régulation institutionnelle de la procédure budgétaire*, Kiev, Les finances publiques, 2001, n° 8, 4 p.

Ogon T.G., *La politique financière et les recettes du budget de l'Ukraine*, Les finances de l'Ukraine, 1996, n° 11, 9 p.

Revue du Trésor, *La LOLF une révolution silencieuse ?*, juillet 2006, n° 7, 190 p.

Textes législatifs et réglementaires

Constitution de l'Ukraine du 28 juin 1996

Loi relative aux amendements à la Constitution du 8 décembre 2004

Code budgétaire de l'Ukraine du 21 juin 2001

Loi sur le Cabinet des Ministres du 21 décembre 2006

Loi sur le Système budgétaire de l'Ukraine du 5 décembre 1990

Loi sur les prévisions et la programmation dans le domaine du développement économique et social de l'Ukraine, du 23 mars 2000, n° 1602

Loi de finances 2001 du 7 décembre 2000 n° 2120

Loi de finances 2002 20 décembre 2001 n° 2905

Loi de finances 2003 26 décembre 2002 n° 380

Loi de finances 2004 27 novembre 2003 n° 1344

Loi de finances 2005 23 décembre 2004 n° 2285

Loi de finances 2006 20 décembre 2005 n° 3235

Loi de finances 2007 19 décembre 2006 n° 489

Oukase du Président oukases portant sur la préparation du projet de budget de l'Etat pour l'année 2002 du 11 mai 1999 n° 499/99

Message du Président « l'Ukraine : un pas dans le XXI siècle » adressé au Parlement, janvier 2001

Message du Président sur les Grandes lignes directrices de la politique budgétaire en 2002, janvier 2001

Message du Président « Le choix européen : bases conceptuelles de la stratégie du développement économique et social de l'Ukraine pour les années 2002-2011 », janvier 2002

Message du Président relatif à la situation intérieure et extérieure du pays en 2002, janvier 2003

Message du Président relatif à la situation intérieure et extérieure du pays en 2003, janvier 2004

Message du Président relatif à la situation intérieure et extérieure du pays en 2005, janvier 2006

Arrêté du Parlement approuvant les Grandes lignes directrices de la politique budgétaire pour l'année 2002 (Résolution budgétaire) du 21 juin 2001 n°2543

Arrêté du Parlement approuvant les Grandes lignes directrices de la politique budgétaire pour l'année 2003 (Résolution budgétaire) du 4 juillet 2002 n°32-IV

Arrêté du Parlement approuvant les Grandes lignes directrices de la politique budgétaire pour l'année 2004 (Résolution budgétaire) du 19 juin 2003 n°987-IV

Arrêté du Parlement approuvant les Grandes lignes directrices de la politique budgétaire pour l'année 2005 (Résolution budgétaire) du 24 juin 2004 n°1854-IV

Arrêté du Parlement approuvant les Grandes lignes directrices de la politique budgétaire pour l'année 2006 (Résolution budgétaire) du 21 juin 2005 n°2678-IV

Arrêté du Parlement approuvant les Grandes lignes directrices de la politique budgétaire pour l'année 2007 (Résolution budgétaire) du 27 juillet 2006 n°42-V

Arrêté du Cabinet des Ministres approuvant la Déclaration des objectifs et des mission pour l'année 2008 (Déclaration budgétaire) du 1er mars 2007 p. n°316

Arrêté du Cabinet des Ministres approuvant les prévisions des recettes, des dépenses et du financement du budget consolidé pour les années 2005-2007 du 9 septembre 2003 n°1427

Arrêté du Cabinet des Ministres approuvant les prévisions des recettes, des dépenses et du financement du budget consolidé pour les années 2006-2008 du 14 septembre 2004 n°1202

Arrêté du Cabinet des Ministres approuvant les prévisions des recettes, des dépenses et du financement du budget consolidé pour les années 2007-2009 du 14 septembre 2005 n°913

Arrêté du Cabinet des Ministres approuvant les prévisions des recettes, des dépenses et du financement du budget consolidé pour les années 2008-2010 du 25 septembre 2006 n°1359

Ordonnance du Cabinet des Ministres visant à améliorer la programmation et les prévisions dans le domaine de la politique économique et sociale du 4 octobre 2006

Ordonnance du Cabinet des Ministres approuvant le concept de la méthode de budgétisation par programme et par objectif du 14 septembre 2002 n°538

Arrêté du Ministère des Finances approuvant le calendrier de préparation du projet de loi de finances 2008 et des prévisions budgétaires pour 2009-2011 du 22 janvier 2007 n°29

Arrêté du Ministère des Finances relatif aux passeports des programmes budgétaires du 29 décembre 2002 n°1098

Projet de loi de finance 2001

Projet de loi portant modifications au Code Budgétaire de l'Ukraine,

Avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur trois projets de loi sur les amendements à la Constitution d'Ukraine n° 230/2002, 2003

Avis de Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur la Loi relative aux amendements a la Constitution d'Ukraine adoptée le 8 décembre 2004, n° 339/2005, 2005