

الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

ÉVOLUTION
DU BUDGET LIBANAIS

République Libanaise
Bureau du Ministre d'Etat pour la Reforme Administrative
Centre des Projets et des Etudes sur le Secteur Public
(C.P.E.S.P.)

24x16
257p
C.204

UNIVERSITÉ SAINT-JOSEPH — BEYROUTH
ANNALES DE LA FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES
XXXVII

SLEIMAN M. GEMAYEL
Docteur en Droit — Avocat à la Cour
Chargé d'Enseignement à la Faculté de Droit
et des Sciences Économiques

ÉVOLUTION DU BUDGET LIBANAIS

Préface de

M. WAFIC KASSAR
Doyen de la Faculté de Droit
à l'Université Libanaise
Président Honoraire du Conseil d'État

CONSEIL DE LA FONCTION PUBLIQUE
INSTITUT NATIONAL D'ADMINISTRATION
PUBLIQUE
No. 2746 - 62

P A R I S
LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20, Rue Soufflot, 20
1962

A mon oncle Pierre Gemayel

« . . . la notion du budget s'élève au-dessus des règles purement juridiques qui, il y a un demi-siècle encore, ont formé le principal objectif de la théorie financière; elle avance jusqu'aux confins du destin économique et politique d'une nation. . . »

(HENRY LAUFENBURGER, *Traité d'économie et de législation financière. Budget et Trésor*, p. 323)

PRÉFACE

La thèse sur le budget libanais que M. Gemayel a soutenue à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de l'Université Saint-Joseph fera date dans les annales de science et législation financières au Liban.

Cet ouvrage constitue une étude sérieuse et profonde de la science du budget, sous le double aspect économique et juridique. Et si la partie économique peut nécessiter une révision par suite des fluctuations que subissent périodiquement les données économiques, d'une part, et du manque de statistiques sûres, d'autre part, la partie juridique, par contre, constitue un manuel de législation libanaise du budget auquel devra se référer, pendant de longues années, toute personne s'intéressant aux finances publiques et dans lequel, administrateurs et gouvernants viendront puiser matériaux et directives de première valeur.

A signaler notamment les chapitres II (Première Partie) et I (Deuxième Partie) où l'auteur étudie la structure actuelle du budget et présente les suggestions les plus opportunes.

Tout en félicitant l'auteur pour son heureuse initiative, pour le choix si judicieux de son sujet et pour la maîtrise et la conscience avec lesquelles il l'a traité, nous ne pouvons qu'inviter nos étudiants, hommes de loi de demain, à imiter M. Gemayel et à nous donner des études aussi sérieuses sur les divers sujets dans les divers champs du Droit libanais qui n'ont pas encore été défrichés.

Nos Universités du Liban doivent être et doivent demeurer les dignes héritières de l'ancienne Ecole de Droit de Béryte.

Beyrouth, le 24 Novembre 1961

WAFIK KASSAR
Doyen de la Faculté de Droit
à l'Université Libanaise
Président Honoraire du Conseil d'État

INTRODUCTION

Nous entreprenons, ici, l'étude du budget libanais. Ce budget est celui d'un petit pays dont les dimensions humaines, économiques et politiques sont incommensurables avec l'exiguïté de son territoire. D'une superficie de 10.000 km² environ, le Liban a une population d'environ un million et demi d'habitants; mais une population libanaise d'égal nombre vit en dehors de ce milieu géographique étroit; elle prolonge les limites officielles du territoire jusqu'aux confins de la planète: des colonies libanaises d'émigrés sont parsemées sur toute la surface du globe. C'est en ce sens qu'on parle parfois d'un «empire libanais». Nous pourrions dire aussi, pour souligner l'exceptionnelle dimension humaine de ce pays, que le Liban est «territorial» pour une moitié, et «exterritorial» pour l'autre moitié. «Le Liban, écrit Michel Chiha, a sur la carte, la place d'un pays prédestiné. L'essentiel de son patrimoine, ce sont des qualités d'homme, des ressources de l'intelligence. Ces qualités n'apparaissent comme telles que par des résultats surprenants qui découragent les statisticiens; il n'y a pas encore de statistiques qui valent pour les voyages mentaux et pour les migrations de la pensée (1).»

Dimensions économiques exceptionnelles aussi: ce petit pays dont on a dit qu'il importe à peu près tout et n'exporte presque rien n'a pas fini d'étonner le monde par sa prospérité continue. Une analyse de ses données économiques révèle un équilibre d'un caractère très particulier: le secteur tertiaire, c'est-à-dire le commerce, apparaît comme hypertrophié par rapport aux secteurs agricole et industriel, puisqu'il contribue à la formation du revenu national dans une proportion supérieure à 30%, tandis que la

(1) MICHEL CHIHA, *Le Liban dans le monde. Perspectives d'avenir*, in *Conférences du Cénacle*, 17 Déc. 1951, N° 9-12.

part des secteurs primaire et secondaire atteint respectivement 19% et 16% environ.

On considère communément que le régime libéral est à la base de l'expansion économique du Liban. Les spécialistes libanais et étrangers ont mis l'accent sur la nécessité de protéger, au maximum, les libertés économiques dans ce pays. Ils ont mis en garde les pouvoirs publics contre une intervention massive de l'État dans les divers domaines de l'activité nationale. Le Libanais possède des qualités d'intelligence, de finesse, d'ingéniosité qu'on ne doit pas contrarier par des lois compliquées et inhumaines; on porterait atteinte alors à l'élément le plus précieux de son actif. Cependant, l'État commence à comprendre aujourd'hui qu'il n'est pas dispensé pour autant de consolider les bases de l'économie libanaise et d'orienter celle-ci dans le sens d'une plus grande efficacité. Il n'est pas difficile, en effet, de concilier la liberté individuelle avec une action publique méthodique et réfléchie. Pour éviter un étouffement des libertés, il faut construire patiemment et intelligemment les bases de cette conciliation. Plus dangereux encore qu'une certaine anarchie de l'initiative privée, serait la substitution à cette dernière d'un interventionnisme économique aveugle. Dans un domaine vital, comme l'économie nationale, l'État n'a pas le droit de faire de «l'essayisme».

L'institut libanais d'émission vient de publier son rapport annuel pour l'exercice 1959; il met l'accent sur les bienfaits du libéralisme économique au Liban. «En réalité, est-il dit, l'économie libanaise est un fait essentiellement humain qui ne se comprend qu'en fonction des aptitudes et de l'ingéniosité des Libanais. Cette constatation permet de tracer les grandes lignes dont ne doit pas s'écarter la politique économique et financière du Liban: un régime libéral, une fiscalité modérée... une monnaie enfin inspirant une confiance absolue. Pour sauvegarder ces facteurs... il est souhaitable que l'administration facilite l'activité et l'initiative privées et que l'État, tout en favorisant les investissements nécessaires, ne perde pas de vue qu'un déséquilibre budgétaire ou une aggravation excessive de la fiscalité compromettrait également les chances exceptionnelles de l'économie libanaise (1).»

(1) Journal *L'Orient*, 25 Juillet 1960.

Telles sont les principales caractéristiques du milieu économique libanais. Nous avons ainsi tracé les grandes lignes du cadre dans lequel évolue la matière budgétaire libanaise.

* * *

Cet ouvrage comprend deux parties: la première traite de l'aspect socio-économique et financier de l'évolution budgétaire; la seconde traite de l'aspect strictement juridique. Comme il n'existe pas un travail d'ensemble, sur les finances publiques libanaises, il nous a paru utile d'envisager la matière budgétaire dans sa totalité, sous ses différents aspects. En France où le sujet du budget est étudié depuis bien longtemps, il est rare aujourd'hui qu'un même auteur attache une égale importance à l'aspect économique et à l'aspect juridique du budget. Allix, Trotabas, Laferrière et Waline ont écrit des traités de législation financière où prédomine l'étude des règles de comptabilité publique. Laufeburger, Reuter, Duverger s'intéressent davantage, dans leurs écrits, à la partie économie financière. Obéissant à des considérations différentes, nous avons dû prêter une égale attention aux données juridiques et aux données économiques du budget.

* * *

Dans la première partie de l'ouvrage, nous avons travaillé à situer le budget dans son «environnement» socio-économique et politique. Nous avons voulu que cette étude théorique plonge ses racines dans la réalité libanaise, que chaque principe posé s'appuie sur une expérience proprement libanaise. Du particulier, s'élever au général, à travers le général, considérer et repenser le particulier, tel fut notre constant souci.

Nous n'avons pas perdu de vue les circonstances particulières de temps et de lieu qui ont entouré l'évolution des finances publiques au Liban. Nous avons pu ainsi connaître les diverses composantes de cette évolution: composante économique, sociale, politique, etc... L'observation de la matière financière libanaise d'une part, et la recherche scientifique d'autre part nous ont permis de dégager les lois d'évolution suivantes:

1° — L'évolution des finances publiques est liée dans une large mesure au développement du rôle de l'État.

Au point de vue matériel et quantitatif, cette dépendance se traduit par la croissance de l'appareil administratif, et par l'augmentation des dépenses publiques. Au point de vue qualitatif, le développement fonctionnel de l'État et l'accroissement des dépenses qui en résulte déterminent une transformation dans les conceptions financières.

2° — Le développement du rôle de l'État est lui-même fonction de l'évolution socio-économique.

En effet au Liban, avant la deuxième guerre mondiale, les pouvoirs publics n'assumaient que les fonctions traditionnellement confiées à l'État-gendarme: police, justice, armée. Les services à caractère économique et social, quand ils existaient, étaient de petite envergure; ils suffisaient cependant aux besoins socio-économiques de l'époque. Puis quand la guerre est venue modifier une certaine physionomie du Liban, conférant une nouvelle dimension aux structures sociales et économiques, l'État s'est départi de sa «neutralité» traditionnelle et est intervenu de plus en plus dans les divers secteurs de la vie nationale. Une nouvelle fonction, un nouveau rôle socio-économique de l'État a commencé à se développer. Pour pourvoir aux besoins nouveaux engendrés par l'évolution, l'État a procédé à l'extension des services publics traditionnels et à la création de services originaux.

3° — Lorsque, du fait de l'intervention économique et sociale de l'État, les dépenses publiques (notamment les dépenses d'équipement) atteignent un certain niveau d'accroissement, elles peuvent être utilisées comme masse de manœuvre pour agir sur la conjoncture financière du pays. Il apparaît ainsi que le développement de l'interventionnisme économique de l'État se traduit, à la limite, par l'apparition d'un interventionnisme spécifiquement financier.

En effet, observons le phénomène dans la réalité libanaise. En 1931 et 32, lors de la crise économique internationale, l'État a réagi comme un entrepreneur privé qui se soumet aux lois de l'offre et de la demande; au lieu de ranimer la situation en augmentant les dépenses du secteur public, il a réduit considérablement les crédits affectés aux travaux, aux fins d'assurer l'équilibre budgétaire. C'est que le budget des investissements — qui est considéré comme une traduction chiffrée de l'interventionnisme économique — était à l'époque d'une si petite envergure qu'il ne pouvait être

utilisé efficacement comme levier, comme moyen d'action «financier».

Depuis 1930 l'évolution s'est faite, au Liban, dans le sens d'un accroissement continu des dépenses d'équipement. Le budget a acquis depuis quelques années une grande importance, ce qui a permis de plus en plus à l'État d'agir, au moyen de ses finances, sur la conjoncture économique.

Telles sont les lois d'évolution que nous a révélées l'étude des finances publiques libanaises. Elles constituent le thème de la première partie.

* * *

C'est à l'aspect juridique du budget que nous avons consacré la deuxième partie. Nous avons porté successivement notre examen sur les bases d'établissement du budget libanais, sur sa préparation, son vote, son exécution et son contrôle d'exécution. Nous avons montré, à l'occasion, comment l'évolution de notre droit budgétaire prolongeait l'évolution du «fait» financier et économique libanais. Il apparaît en effet que l'intervention progressive de l'État dans les différents domaines de l'activité nationale avait rendu, en partie, la législation financière, désuète. C'est que celle-ci était conçue selon les dogmes traditionnels de l'économie libérale; or les faits prouvent que l'État libanais tend de plus en plus à dépasser le stade du «laisser-faire»; il prétend faire sien les principes de l'économie orientée. Il a donc fallu adapter le droit budgétaire à l'évolution économique et surtout au développement fonctionnel de l'État. Le régime juridique ordinaire s'est révélé inadapté. On a dû notamment procéder à l'assouplissement des règles relatives à l'emploi des crédits d'équipement et de programme... Les lois organiques concernant les services dotés de budget annexe ont été, pour la plupart, modifiées. En outre, un texte de base réglementant d'une manière uniforme les établissements publics à caractère industriel et commercial est entré en vigueur en 1959. On peut dire, en général, que les réformes réalisées par les gouvernements du Nouveau Régime vont dans le sens d'une modernisation de notre équipement administratif et financier.

Un double dessein a constamment dominé la composition de cette deuxième partie. Il s'agissait, pour nous, de ne pas isoler la

théorie de la pratique et de garder à ce travail un niveau intellectuel suffisamment élevé. A cette fin, nous avons, pour l'étude de chaque institution budgétaire, suivi cette méthode :

— Nous avons tout d'abord entrepris l'analyse des textes juridiques se rapportant aux différentes institutions. Nous avons porté notre examen sur les principaux règlements de comptabilité publique qui se sont succédé au Liban depuis l'Indépendance : la loi du 16 Janvier 1951, le décret-loi N° 55 du 19 Mars 1953, le décret-loi N° 10 du 29 Décembre 1954 et enfin les décrets-loi N° 117 et 118 du 12 Juin 1959. Nous avons ainsi commencé par faire une étude descriptive des structures budgétaires.

— Ensuite l'analyse juridique des institutions s'achève par une étude sur l'évolution financière et le fonctionnement pratique de celles-ci. Ainsi par exemple nous avons porté un égal intérêt aux règles concernant le report de crédit et au mouvement d'accroissement des crédits annuellement reportés... Pour donner à notre travail une utilité pratique, nous avons par ailleurs essayé d'observer le fonctionnement des institutions dans les différentes administrations publiques et en particulier au Ministère des Finances.

Le sujet de cet ouvrage est inépuisable et nous ne prétendons pas l'avoir épuisé. Chaque institution budgétaire peut faire l'objet d'une thèse. Il manquait un travail d'ensemble sur les finances publiques libanaises. Notre vœu est d'avoir pu combler cette lacune.

PREMIÈRE PARTIE

ASPECTS SOCIO-ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS DE L'ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE

L'évolution des finances publiques au Liban reflète le développement du rôle de l'État. Elle en est la conséquence dans une très large mesure.

A la base de l'une et l'autre évolution, il y a la transformation de la réalité socio-économique et politique du pays.

Le rôle de l'État s'est élargi avec l'accession du Liban à l'Indépendance en 1943; il a tendu à se développer après la deuxième guerre mondiale sous la pression des faits économiques et sociaux. Deux composantes donc du développement de l'État : l'une politique, l'autre socio-économique.

Sur le plan des finances, ce développement se traduit par un accroissement des dépenses publiques et par une évolution dans les conceptions budgétaires.

A quelque niveau qu'on se place, le mouvement évolutionnel dans son ensemble révèle une «complexification» croissante des structures.

CHAPITRE PREMIER

DÉVELOPPEMENT DU RÔLE DE L'ÉTAT ET ÉVOLUTION SOCIO-ÉCONOMIQUE

Le rôle de l'État est normalement taillé à la mesure de la réalité socio-économique ambiante. Qu'une transformation profonde vienne à s'opérer dans les structures sociales, économiques ou politiques d'un pays et l'on assiste, à brève ou longue échéance, à une croissance de l'État et de son appareil administratif. Le mouvement finit alors par se répercuter sur le plan des finances publiques où l'on observe un changement dans les ordres de grandeur d'abord, puis dans les formes et techniques financières.

Le développement du rôle de l'État et l'évolution des finances publiques au Liban paraissent avoir suivi, dans l'ensemble, ce mouvement. Le budget et l'administration publique d'avant l'Indépendance répondaient assez naturellement aux besoins de la société libanaise de l'époque. Puis quand notre réalité socio-économique a commencé à se transformer à partir de la deuxième guerre mondiale, quand l'État récemment indépendant dut intervenir dans les problèmes sociaux et économiques de la guerre et de l'après-guerre, cette administration et ces finances commencèrent à s'adapter aux nouvelles dimensions de la réalité socio-économique et politique.

Avant et après l'Indépendance, avant et après la deuxième guerre mondiale — ces deux événements contemporains qui ont changé d'une manière irréversible une certaine physionomie du Liban — représentent les deux périodes sur lesquelles portera ce premier chapitre. A elle seule, l'Indépendance politique n'a fait qu'élargir les attributions et les fonctions de l'État; mais il a fallu l'interférence de la guerre avec l'Indépendance pour déterminer une évolution profonde dans les structures.

SECTION I

STRUCTURES LIBANAISES AVANT
LA DEUXIÈME GUERRE MONDIALE

Le sujet et les dimensions de cet ouvrage ne nous permettent pas d'inventorier en détail la situation libanaise d'avant et après la deuxième guerre mondiale. Il suffira, pour chacune des périodes, d'indiquer quelques niveaux-témoins de leur économie, juste assez pour montrer le lien entre l'évolution des structures socio-économiques et le développement du rôle de l'État.

§ 1. — *Réalité socio-économique*

A) *Structures sociales.* — L'émigration massive et la forte mortalité consécutive à la première guerre mondiale avaient rendu le facteur humain numériquement très faible. (La famine et la maladie avaient décimé plus de 150.000 habitants, au cours de la guerre de 1914.) Un recensement de la population libanaise opéré en vingt-quatre heures le 31 Janvier 1932 ne donnait qu'un total de 793.396.

La population résidente était composée principalement de commerçants, de petits propriétaires, de travailleurs manuels et d'individus à revenus limités. Le nombre de personnes ayant des revenus supérieurs à 100.000 livres libanaises dépassait difficilement la centaine, écrivait un économiste au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Il ajoutait qu'une véritable harmonie sociale régnait dans le pays, les diverses classes de la population vivant chacune selon ses moyens et sa condition (1). De son côté, Michel Chiha, éminent observateur de la réalité libanaise, décrivait le niveau de vie de l'époque en ces termes : «... Il y a au Liban trop de gens qui sont des marchands de quelque chose en face de trop peu de gens qui ne le sont pas. Tout ce monde vivote... se heurte à une clientèle généralement difficile parce qu'elle a très peu d'argent à dépenser, vend peu... A part les périodes troublées où les fortunes se font et se défont

(1) GABRIEL MENASSA, *Plan de reconstruction de l'économie libanaise et de réforme de l'Etat*, Beyrouth, pp. 21-22.

avec rapidité... très peu de commerçants, de gens d'affaires, au Liban, ont pu se retirer, comme on dit, «après fortune faite» (1).»

En ce qui concerne la classe ouvrière, il ressort des rapports économiques et sociaux présentés par l'autorité mandataire à la S.D.N. que les conditions générales du travail, en ce temps, ne pouvaient susciter des problèmes sociaux d'importance. On peut lire dans le rapport de l'année 1928 que «la plupart des ateliers sont familiaux soit que le chef de famille vende directement son travail, soit qu'il travaille pour un entrepreneur... Il serait prématuré de dire que l'industrie, au sens européen du mot, existe dans les Pays de mandat français... Dans les ateliers familiaux... le travail n'exige en aucune manière une tension analogue à celle qui est exigée des ouvriers dans les ateliers modernes (2)...»

En effet dans le Liban d'avant 1939, on ne pouvait parler justement d'industries et d'ouvriers; l'économie libanaise montrait en général à l'observateur un visage certain d'artisanat. La consommation dont on dit qu'elle est complémentaire des investissements en ce sens qu'elle stimule la création d'entreprises de production, demeurait insuffisante; les produits artisanaux satisfaisaient dans une certaine mesure les besoins de la population: vêtements, habillement, etc... L'importation couvrait le reste des besoins.

On se demande — sur base de ces données — quelle pouvait être à l'époque la physionomie du milieu ouvrier. Généralement l'unité artisanale était composée d'un maître-artisan qui groupait autour de lui quelques ouvriers choisis le plus souvent parmi ses parents proches ou éloignés. Les conventions de travail étaient basées sur la confiance réciproque et sur des considérations morales beaucoup plus que sur les règles impératives de droit; il s'agissait le plus souvent d'un accord verbal entre patron et ouvrier. Les métiers d'un même genre tendaient à se concentrer dans un même quartier, dans une même rue. «C'est le souk des joailliers, des menuisiers, des ferblantiers, des cordonniers, des tailleurs... C'est une vie économique patriarcale, que mènent l'ouvrier et l'artisan-employeur libanais sans heurts, sans conflits, aidés par une facilité

(1) MICHEL CHIHA, *La morale et les affaires au Liban*, in *Semaines Sociales de Beyrouth*, 1940, p. 15.

(2) *Rapport à la S.D.N. sur la situation de la Syrie et du Liban*, publié par le Ministère des Affaires Étrangères, Paris, 1927.

bienfaisante de la vie (1).» L'origine sociale des patrons qui étaient le plus souvent d'anciens employés ou des paysans venus de la montagne conférait aux rapports entre employeur et ouvrier un caractère de cordialité et de bonhomie. L'ouvrier qui connaît le plus souvent le curriculum vitae et le passé modeste de son patron pouvait difficilement lui envier une situation qui ne ressemblait, en rien, au patronat héréditaire. La fortune et la position sociale de l'employeur ne pouvaient apparaître comme le droit exclusif d'une classe déterminée; l'observation et le simple bon sens indiquaient qu'elles pouvaient être convoitées et acquises par chacun, s'il est doué d'une certaine habileté, d'une endurance au travail, d'un sens spéculatif. On retrouve cette même simplicité dans les considérations qui président à l'embauchage des ouvriers; il n'était pas question à l'époque d'exiger du prolétariat une formation technique, une certaine qualification professionnelle; l'employeur engageait de préférence des ouvriers de son village, de sa région, de sa communauté religieuse; quelques-uns lui étaient recommandés par ses amis, par sa clientèle. Les obligations sociales qui sont aujourd'hui mises à la charge du patron, en vertu d'une législation spéciale, étaient exécutées assez souvent d'une manière spontanée: les patrons ou leurs épouses venaient en aide à leurs ouvriers quand ceux-ci se mariaient ou mariaient leurs enfants, quand ils avaient besoin de soins médicaux, etc... L'ouvrier, à son tour, vouait fidélité au patron; il lui rendait, en marge de son activité professionnelle, certains petits services, et se considérait comme étant son homme. Le prolétariat libanais n'étant pas organisé politiquement en ce temps-là, les ouvriers se réclamaient des idées et points de vue politiques de leurs patrons. Un ingénieur français qui a séjourné longtemps dans ce pays écrivait très justement: «D'ailleurs dans ce groupe humain assez réduit qu'est l'usine libanaise, chacun se connaît. Et l'on sait que lorsque des hommes qui se connaissent sont en rapport, ils ne pèsent plus l'un, par rapport à l'autre leur poids social, mais leur poids d'intelligence, de volonté, d'initiative, de sens des situations et des psychologies (2).»

(1) JOSEPH DONATO, *L'ouvrier dans la nation*, in *Sem. Soc. de Beyrouth*, 1946, p. 20.

(2) RENÉ UHRY, *Les rapports de l'économie et du social dans l'industrie libanaise*, in *Sem. Soc. de Beyrouth*, 1955, pp. 65-66.

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, des enquêtes sur les conditions de la famille ouvrière libanaise furent menées par l'Union pour la Protection de l'Enfance au Liban, par la Croix Rouge, par l'École d'infirmières visiteuses et par des assistantes sociales. Elles ont fourni des détails intéressants sur le niveau de vie du prolétariat au point de vue de l'habitation, de la nourriture, de l'habillement, etc....

En ce qui concerne l'habitat, si on met à part les «bidonvilles», c'est-à-dire le quartier ouvrier arménien, on peut dire qu'il n'existait pas de cité ouvrière, pas de coron au Liban. L'ouvrier qui quitte le soir son usine et regagne sa maison s'intègre dans un milieu hétérogène composé d'employés, de boutiquiers, d'artisans, de petits patrons. La maison ouvrière typique est représentée au Liban par ce qu'on appelle le *haouch* qui consiste en une série de chambres construites autour d'une cour rectangulaire; chaque famille occupe une chambre; l'ensemble de la communauté dispose généralement d'une cuisine et d'une salle de bain commune.

Tout naturellement ce climat social, simple et serein ne pouvait favoriser l'épanouissement de mouvements syndicaux ou corporatifs. C'est à peine si, dans son rapport à la S.D.N. en 1932, l'autorité mandataire signale un certain effort à Beyrouth pour créer un syndicat des employés de banques et de commerce. Chiha a expliqué avec humour l'absence des corporations professionnelles au Liban dans la période antérieure à la deuxième guerre mondiale: «... avant de songer, dit-il, à établir dans telle ville, dans telle région, l'institution syndicale ou corporative, il y aurait lieu, pour ne point paraître téméraire ou ridicule, de créer au préalable la profession, elle-même inexistante ou presque. On ne peut pas organiser corporativement le néant (1)!...»

Ainsi donc les conditions générales de la vie et la structure particulière du milieu ouvrier ne pouvaient engendrer des luttes de classes dans le Liban d'avant la guerre de 1939, de même qu'elles ne pouvaient susciter l'intervention de l'État. Aussi les services publics à caractère social demeuraient assez rares, de très petite envergure.

(1) MICHEL CHIHA, *op. cit.*, p. 8.

Ce n'est là sans doute qu'un aspect de la réalité socio-économique libanaise d'avant l'Indépendance qu'il faut compléter par des indices strictement économiques.

B) *Structures économiques.* — Il ne pourrait être question d'en faire une étude complète, pour des raisons déjà indiquées. Qu'il nous suffise de citer quelques niveaux-témoins de l'économie de l'époque.

Le siège principal de l'activité économique au Liban est sa capitale Beyrouth. Celle-ci constitue le point de départ ou d'arrivée de tout mouvement économique national, et le lieu de passage des mouvements économiques régionaux.

On ne possède pas beaucoup de données sur les dimensions de ce milieu économique. Nous savons cependant que la superficie de notre cité n'était en 1912 que de 330 hectares; la population s'élevait à 120.000 habitants. Dix ans plus tard, soit en 1922, ces chiffres étaient portés à 550 hectares et à 140.000 habitants (1). En 1938, la population beyrouthine atteignait 180.000 h. (2).

Pour pouvoir apprécier la situation économique du Liban, à toutes les périodes de son histoire moderne, il faut se référer surtout à l'activité portuaire de la ville de Beyrouth. Elle traduit assez fidèlement les mouvements de la conjoncture économique. Le bilan de l'activité portuaire — tonnage total des marchandises importées et exportées — donnait les chiffres de 466.561 tonnes et 491.280 tonnes pour les années 1932 et 1933 (3).

Peut aussi témoigner du niveau économique de l'époque l'état du marché de crédit, surtout dans une ville comme Beyrouth où le secteur tertiaire (commerce) est prédominant. Si on se réfère à des statistiques relativement récentes, on constate qu'en 1943 déjà les avances bancaires ne dépassaient pas 18 millions de L.L. (4). Notons maintenant, pour finir avec le secteur commercial, un dernier indice (auquel d'ailleurs on se réfère de plus en plus dans

(1) *Le Commerce du Levant*, 18 Oct. 1950.

(2) ERNEST TEILHAC, in *Sem. Soc. de Beyrouth*, 1943, p. 82.

(3) *Rapport à la S.D.N. ...*, 1933, p. 38.

(4) *Le Commerce du Levant*, 15 Déc. 1954.

tous les pays pour mesurer le niveau de vie): la circulation automobile. Le nombre des voitures, au Liban, qui était de 376 en 1921 avait passé à 5.291 en 1928 (1).

Le secteur secondaire, c'est-à-dire l'industrie, au Liban, était considéré avant la deuxième guerre mondiale comme un secteur en formation. Sans doute des capitaux considérables furent investis entre 1926 et 1940 dans des entreprises industrielles: filature et tissage du coton, de la soie et de la laine; bonneterie, confection; fabriques d'allumettes, savonneries, tanneries, industries alimentaires, etc. Mais, d'après une opinion avertie, aucune de ces entreprises n'avait acquis l'envergure nécessaire pour mériter d'être classée parmi les grandes affaires, sauf cependant la fabrication du ciment, le tissage des draps, la fabrication du sucre de betterave (2). Quant à la filature de la soie, après avoir connu un grand essor, elle avait commencé à décliner sous le coup de la grande crise économique de 1930 et de la découverte de la soie artificielle, pour disparaître presque complètement. Il convient aussi d'ajouter à ces rares exceptions, les grandes entreprises organisées sous forme de services publics concédés: construction d'un port à Beyrouth, équipement du réseau des voies ferrées, l'éclairage urbain, la force motrice électrique, les distributions d'eau potable, etc... Le capital investi sous cette forme s'élevait en 1940 à 600 millions de francs dont il ne revenait qu'une faible part aux capitalistes libanais (3).

En général, l'industrie libanaise avant la deuxième guerre mondiale a souffert de la concurrence étrangère et de la crise économique de 1930. D'aucuns affirment que la guerre de 1939 est venue la revigorer au moment où de nombreuses entreprises étaient condamnées à disparaître.

Les secteurs tertiaire et secondaire, malgré leur faible expansion, avaient gagné beaucoup en importance par rapport au secteur primaire, l'agriculture. Les mauvaises récoltes et la baisse générale des prix agricoles de 1919 à 1934 avaient en effet contribué, dans

(1) *Rapport à la S.D.N. ...*, 1928.

(2) JOSEPH NAGGEAR, in *Sem. Soc. de Beyrouth*, 1940, p. 61.

(3) *Ibid.*, pp. 62-63.

une large mesure, au déclin de l'agriculture libanaise. Les exportations d'agrumes avant la guerre de 1939 atteignaient une moyenne de 20.000 tonnes seulement; la plantation de la pomme était quasi inexistante: le Liban importait les pommes de Californie (1).

Le revenu national aurait pu témoigner de la réalité socio-économique d'avant-guerre s'il avait été calculé régulièrement et scientifiquement. Le Président de la Société Libanaise d'Économie Politique l'a estimé au lendemain de la deuxième guerre mondiale, à 600 millions de L.L. environ pour l'année 1946 (2); le chiffre de 53 millions a été avancé pour l'année 1938 (3). Nous ne pensons pas qu'il existe de chiffres antérieurs à cette date. Il n'y a pas d'ailleurs à s'étonner de ce que le calcul du revenu national n'ait été introduit que depuis peu de temps au Liban; les États-Unis, eux-mêmes, n'ont commencé à se servir de ces nouvelles techniques que depuis une vingtaine d'années. Quant aux pays européens, c'est après la guerre de 1939 qu'ils ont procédé à l'évaluation quantitative de leur revenu national. Précisons que celui-ci peut être défini suivant deux méthodes: dans une première méthode, il est représenté par la valeur monétaire de la production nationale; dans une deuxième méthode, il est représenté par la somme des rémunérations servies aux divers facteurs de production.

La répartition du revenu national libanais entre les différents secteurs économiques n'a pas subi proportionnellement de modification fondamentale, que l'on se place dans la période antérieure ou postérieure à la deuxième guerre mondiale. C'est pourquoi, à défaut de chiffres valables pour la période d'avant-guerre, nous utiliserons les taux de l'année 1950 (4).

Le secteur agricole qui couvre toute la production du sol (fruits, légumes, céréales, etc...), l'élevage et la pêche, a donné un revenu de 206 millions de livres libanaises en 1950, ce qui représente 19% du revenu national. Les produits classiques du sol ont

(1) *Le Commerce du Levant*, 15 Déc. 1954.

(2) GABRIEL MENASSA, *op. cit.*, p. 147.

(3) GEORGES NAJJAR, dans *L'Orient*, 2 Mars 1938.

(4) ALBERT BADRE, *Le revenu national au Liban*, in *Sem. Soc. de Beyrouth*, 1955, p. 12.

contribué à la formation du revenu agricole, dans la proportion de 85%, et les forêts et élevage de 15%. Le revenu du secteur agricole paraît extrêmement faible, surtout lorsqu'on sait que la moitié de la population libanaise vit de l'agriculture.

La contribution du secteur industriel (qui comprend l'industrie et l'artisanat, c'est-à-dire les établissements qui utilisent la force motrice, à l'exclusion de ceux qui utilisent la force humaine ou animale) a été estimée, en 1950, à 120 millions de livres libanaises. En y ajoutant 17 millions pour les petits métiers tels que menuiserie, cordonnerie, etc... on atteint le chiffre de 137 millions, ce qui représente 12% du revenu national.

Les revenus du «secteur bâtiment» sont évalués d'après la méthode des produits; ils comprennent les profits, salaires et intérêts qui sont distribués à l'occasion de l'accomplissement des opérations de construction; en sont exclus les revenus provenant de la location des immeubles, car les rentes (loyers) entrent dans la catégorie «secteur immobilier». En 1950, la contribution du «secteur bâtiment» à la formation du revenu national s'est élevée à 42 millions de livres libanaises (soit 4% du revenu national). Il convient de signaler que la part du travail (des salaires) est plus fortement rémunérée que les autres facteurs de production, c'est-à-dire les profits commerciaux et industriels: soit la proportion de deux tiers et un tiers. On considère, en outre, que les dépenses effectuées dans ce secteur constituent des dépenses de capital et non de consommation, même lorsqu'il s'agit d'opérations de construction portant sur des maisons d'habitation (1).

La première place dans la répartition du revenu national par branche économique revient au «secteur commercial». Entrent dans cette catégorie les commerces d'importation, d'exportation, de transit et d'entreposage. Ce secteur a donné en 1950 un revenu de l'ordre de 300 millions de livres libanaises, ce qui représente 30% du montant global du revenu national. Ces chiffres ne récapitulent pas toute une série d'opérations commerciales invisibles qui laissent pourtant chaque année des profits substantiels.

(1) ALBERT BADRE, *op. cit.*, p. 21.

En répartissant le revenu de ce secteur entre les différentes branches commerciales, on aboutit aux résultats suivants (1) :

- 1) Commerce d'importation : 40 %
- 2) Commerce de transit : 20 %
- 3) Commerce d'entreposage : 5 %

Nous aurons l'occasion, plus loin, de montrer que la participation des divers secteurs économiques à la formation du revenu national est assez peu équilibrée, en ce sens que le secteur commercial est trop développé par rapport aux secteurs agricole et industriel. Cette situation attire de plus en plus l'attention des pouvoirs publics et offre un champ vaste à l'interventionnisme de l'État.

Le Liban a vécu sous un libéralisme économique total jusqu'à la deuxième guerre mondiale: jusque-là, disait-on, «l'économie dirigée n'était connue au Liban que par les publications décrivant le fonctionnement des régimes totalitaires (2).»

Les dimensions «microcosmiques» de la réalité sociale et économique du Liban d'avant-guerre, la concentration insuffisante du facteur humain, l'harmonie sociale qui régnait entre les classes de la population, les conceptions libérales de la Puissance mandataire, la prédominance du libéralisme dans le monde ne pouvaient pas inspirer l'interventionnisme à l'État libanais; tout l'encourageait, au contraire, à rester confiné dans ses tâches militaires, judiciaires et policières, domaine traditionnellement réservé à l'État libéral.

§ 2. — Rôle de l'Etat

Le rôle important, presque exclusif, dévolu à l'initiative privée dans tous les secteurs de la vie sociale, politique et économique caractérise le libéralisme intégral de l'État libanais d'avant 1939. La nette prédominance du secteur privé par rapport au secteur public se retrouve d'ailleurs dans toutes les économies moyen-orientales d'avant-guerre. Ce fait a été constaté dans un rapport des Nations Unies sur les conditions

(1) ALBERT BADRE, *op. cit.*, p. 21.

(2) GABRIEL MENASSA, *op. cit.*, p. 60.

économiques en Moyen-Orient (1). Le rapport conclut que, dans la plupart des pays de cette région, le mouvement économique doit son impulsion et son développement surtout à l'initiative privée. En Égypte, en Syrie et au Liban, la totalité de l'industrie appartenait à des capitaux privés. Le développement de l'agriculture était dû également à l'effort du secteur privé.

Au Liban, le rôle de l'initiative privée demeure encore aujourd'hui prépondérant dans tous les domaines, bien qu'on constate un développement certain du secteur public depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. Qu'il s'agisse de l'enseignement, de l'hygiène ou de l'exploitation du domaine de l'État, le secteur privé avait marqué jusque-là un développement de loin supérieur à celui du secteur public.

Le rôle restreint de l'État, ses interventions élémentaires dans le domaine social et économique n'avaient pas donné à l'appareil administratif l'extension et la complexité que nous lui connaissons aujourd'hui. C'était une administration caractéristique d'un État essentiellement libéral où l'importance était donnée aux services administratifs plutôt qu'aux services économiques et sociaux.

L'autorité mandataire française partageait le pouvoir avec l'autorité libanaise; l'armée, la sûreté générale, le service du cadastre étaient aux mains de la première. Il n'y avait pas encore de représentation diplomatique. C'était l'ère de l'État-gendarme restreint et incomplet.

L'administration libanaise disposait, en 1937, compte non tenu des fonctions exercées par les autorités françaises, de 3659 fonctionnaires et agents (2). Si on répartit ce chiffre entre les divers départements de l'État, on constate que les services économiques et sociaux disposaient du tiers environ de l'effectif total des fonctionnaires, et les départements administratifs, y compris la Sécurité Intérieure, des deux tiers (3). La prédominance des services administratifs par rapport aux services économiques et sociaux est, disions-nous, caractéristique de l'État libéral.

(1) *Le Commerce du Levant*, 8 Août 1951.

(2) GABRIEL MENASSA, *op. cit.*, p. 180.

(3) *Ibid.*

A) *Exiguité des départements économiques et sociaux.* — Le Ministère des Travaux Publics, le plus important en principe des départements économiques, ne comptait en 1937 que 82 fonctionnaires, dont 18 ingénieurs (1). C'est que le niveau de vie relativement bas de l'époque ne stimulait pas les échanges commerciaux entre les différents centres du pays; le trafic automobile demeurait assez faible; rappelons que le nombre de voitures au Liban s'élevait à 400 environ en 1921 et qu'il atteignait à peine 5000 en 1928. Le réseau routier était conçu alors en fonction des besoins socio-économiques. En outre les travaux de production et de distribution d'énergie électrique et hydraulique, qui entrent aujourd'hui dans la compétence de ce Ministère, étaient confiés à des services publics concédés.

Le Ministère de l'Agriculture comptait à peine 40 fonctionnaires et le Ministère de l'Économie 13 (2). On ne peut s'étonner de l'insuffisance des effectifs dans ces deux départements, quand on sait que l'État libanais, en ce temps, n'avait pratiquement aucune politique économique et notamment aucune politique agricole. Les pouvoirs publics ne cherchaient pas à trouver les moyens nécessaires pour augmenter la production fruitière ou céréale. Par ailleurs, la production étant encore assez faible, on ne songeait pas à créer des administrations spéciales pour encourager les industries de transformation des produits agricoles. L'initiative privée, en ce domaine, était abandonnée à elle-même. Quant au Ministère de l'Économie Nationale, ses services étaient réduits au minimum, vu que l'État avait pour politique de laisser une liberté quasi totale aux activités du secteur privé. Les 13 fonctionnaires de ce Ministère suffisaient à assurer une protection élémentaire des consommateurs, à viser quelques formalités relatives à des opérations d'importation et d'exportation.

Le peu d'importance accordé à ces Ministères traduit assez la neutralité de l'État dans le domaine économique.

Il en était de même dans le domaine social. Le Ministère de l'Hygiène ne disposait en 1937 que de 31 fonctionnaires seulement (3). L'assistance publique était assurée concurremment par

(1) GABRIEL MENASSA, *op. cit.*, p. 191.

(2) *Ibid.*, p. 197.

(3) *Ibid.*, p. 180.

des établissements à gestion directe et par des hôpitaux et œuvre d'assistance relevant d'institutions privées libanaises et étrangères. L'État qui n'avait pas à participer à la gestion des établissements privés se bornait à rembourser les journées d'hospitalisation des malades qu'il leur confiait. Sur le nombre de 3.882 malades soignés en 1931 au compte de l'État, 1698 seulement étaient reçus dans les établissements publics (1). Et en 1933, sur 3.954 malades indigents, ces établissements n'en recevaient que 1.775 (2). On note, cependant, pour certaines années, la proportion inverse.

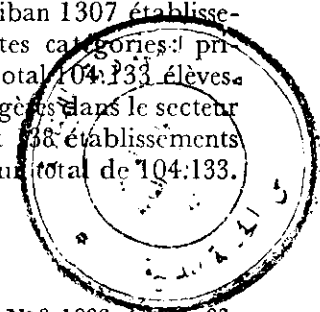
En général, l'intervention de l'État dans le domaine de l'hygiène n'avait ni la même ampleur, ni la même intensité dans les différents pays du Moyen-Orient. L'administration mandataire, en pénétrant dans la région à l'issue de la première guerre mondiale, a rencontré des milieux humains assez divers; d'un pays à l'autre, les besoins sociaux et économiques différaient sensiblement. En ce qui concerne l'action médicale, entendue au sens le plus large du terme, elle avait à s'appliquer d'une manière constante et massive dans nombre de pays où l'hygiène faisait défaut. A cet égard, le Liban faisait exception, dans une certaine mesure: le bon climat et le degré d'évolution relativement élevé de la population maintenaient à un standing assez haut la santé générale; le Liban n'avait pas à souffrir de maladies pourtant endémiques dans la région, telles que le choléra, le typhus, la peste, la petite vérole, etc... S'agissant d'épidémies, l'administration libanaise avait surtout à combattre la typhoïde, la dysenterie et la malaria ou fièvre paludéenne.

Dans le domaine de l'enseignement, l'infériorité du secteur public était assez accentuée aussi. Des statistiques établies en 1933 (3) révèlent qu'il existait à l'époque au Liban 1307 établissements d'enseignement publics et privés (toutes catégories: primaire, secondaire et supérieure) groupant au total 104.133 élèves. En faisant entrer justement les institutions étrangères dans le secteur privé, on constate que l'État détient seulement 38 établissements sur un total de 1307, recevant 15.706 élèves sur un total de 104.133.

(1) *Rapport à la S.D.N.* ..., 1931, p. 145.

(2) *Ibid.*, 1933, p. 148.

(3) *Bul. Econ. des Etats du Levant sous Mandat Français*, N° 2, 1933, Annexe 23.



Il faut dire que dans le domaine de l'enseignement, comme dans le domaine de l'hygiène, l'intervention des pouvoirs publics n'était pas sollicitée avec la même urgence par les différents pays du Levant sous mandat britannique et français. C'est que les besoins de ces pays étaient plus ou moins grands, plus ou moins satisfaits. Le niveau d'évolution sociale ne pouvait manquer de paraître inégal à l'observateur étranger qui se déplaçait d'un pays moyen-oriental à l'autre. Dans certains pays, plus de 90% de la population est analphabète; au Liban, plus de la moitié de la population sait lire et écrire. Alors qu'en Égypte et en Turquie, le pourcentage des enfants pratiquant l'école primaire ne dépasse guère 50%, il atteint 77% environ au Liban. En ce qui concerne ce pays, il convient de remarquer que la culture occidentale y a pénétré bien avant l'instauration du mandat français; du temps où l'empire ottoman dominait la région, laissant une autonomie politique assez large au Liban, les missions religieuses françaises, américaines et anglaises avaient ouvert de nombreuses écoles à Beyrouth et au Mont-Liban.

Le tableau ci-dessous montre en détail la répartition des effectifs scolaires entre le secteur public et le secteur privé au Liban (1):

Enseignement public		Enseignement privé		Enseignement étranger		Totaux	
Établis.	Élèves	Établis.	Élèves	Établis.	Élèves	Établis.	Élèves
Enseignement primaire							
137	15.501	719	50.817	359	29.197	1.215	95.515
Enseignement secondaire normal et technique							
1	205	28	1.848	49	5.392	78	7.445
Enseignement supérieur							
0	0	0	0	14	1.173	14	1.173

(1) *Bul. Econ. des Etats du Levant sous Mandat Français*, N° 2, 1933, Annexe 23.

Quand on sait à quel point l'action économique et sociale de l'État était rudimentaire, on ne peut plus s'étonner de l'inexistence, à l'époque, de certains ministères tels que les Affaires Sociales ou le Ministère du Plan.

B) *Importance relative des départements administratifs. Sécurité Intérieure et Extérieure.* — Une partie seulement des fonctionnaires administratifs émergeait au budget libanais. Certains services, tel que le Cadastre, étaient, disions-nous, aux mains de l'autorité mandataire; d'autres, comme la Douane, relevaient des Services d'Intérêts Communs Libano-Syriens.

Les Pouvoirs Publics (Présidence de la République, Chambre des députés et Présidence du Conseil) disposaient de 23 fonctionnaires. Les attributions politiques étaient exercées concurremment par les autorités libanaises et par la Puissance mandataire; le chiffre de 23 fonctionnaires que nous avançons représente en réalité la partie des effectifs préposée aux «Pouvoirs Publics» nationaux. Il s'agit de services strictement libanais affectés à la Présidence de la République, à la Chambre des Députés et à la Présidence du Conseil. On doit y ajouter les services administratifs relevant du Haut-Commissariat français; celui-ci occupait un nombre important de fonctionnaires et agents publics choisis parmi les nationaux et les Français résidents. Du fait même du partage des pouvoirs entre les autorités libanaises et la Puissance mandataire, les Présidences de la République et du Conseil étaient dotées d'une organisation administrative assez réduite. En ce qui concerne la Chambre des Députés, il convient de rappeler que le système bicaméral a fonctionné pendant peu de temps au cours de la période mandataire; or malgré l'existence de deux chambres, le personnel administratif préposé à l'ensemble du Parlement demeurait relativement peu important. Après l'Indépendance, en 1943, le personnel affecté aux Pouvoirs publics a quadruplé: il a passé à 75 en 1947 et à 83 en 1957.

Le Ministère des Finances et celui de la Justice disposaient respectivement de 357 et 578 fonctionnaires et agents (1). Avec le

(1) GABRIEL MENASSA, *op. cit.*, p. 181.

Ministère des P.T.T. qui comptait 402 fonctionnaires (1), c'était les départements administratifs les mieux pourvus de l'État.

En ce qui concerne la Sécurité intérieure et extérieure, on sait que le Ministère de la Défense Nationale et le service de la Sûreté Générale relevaient de la Puissance mandataire. Les effectifs de la Défense Nationale (administration centrale et Armée) s'élevaient à 3532 (2); ils n'émergeaient pas au budget de l'État libanais. La Sécurité Intérieure était au contraire aux mains des autorités libanaises; ses dépenses grevaient le budget de l'État. En 1937, la gendarmerie et la police comptaient respectivement 1.153 et 420 agents (3). Deux observations s'imposent au sujet de la Sécurité en général. Premièrement, les effectifs de la Défense Nationale (Administration centrale et Armée comprises) avant la deuxième guerre mondiale peuvent paraître extrêmement réduits; on sait qu'ils ont plus que triplé aujourd'hui. C'est qu'à l'époque, la sécurité sur nos frontières était beaucoup plus grande qu'aujourd'hui; les Puissances Occidentales, qui avaient partagé soigneusement la région en plusieurs zones d'influence, s'imposaient et imposaient aux autres le respect du statu quo. Quand les différents pays placés sous Mandat ont accédé à l'Indépendance, ils ont eu tout de suite à compter avec le fait israélien: l'insécurité politique devait déterminer l'accroissement des effectifs militaires dans les pays du Proche-Orient. Notre deuxième observation se rapporte à la sécurité intérieure: police et gendarmerie. Nous disons que l'extension de ces deux cadres, après 1943, tient en partie à l'augmentation des besoins de sécurité; il est imputable aussi, dans une certaine mesure, au fait que l'État sait de moins en moins s'imposer et se faire respecter; le nombre tend alors à suppléer au manque de prestige.

On commence à assister, dès 1943, à une croissance de l'appareil administratif libanais. A cet égard, le développement du rôle de l'État ne devait produire son effet que quelques années plus tard. Mais c'est surtout le recouvrement par l'État de sa souveraineté politique, après l'accession du pays à l'Indépendance, qui, dans une première étape, a contribué à l'extension des services

(1) GABRIEL MENASSA, *op. cit.*, p. 181.

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

publics. En effet, du fait de l'Indépendance, la nouvelle république libanaise avait vu passer sous son autorité les services publics autrefois détenus par la Puissance mandataire. Ce nouvel apport venait grossir les effectifs globaux de fonctionnaires d'environ 4000 unités (1). De nouveaux services furent créés aussi, dont la représentation diplomatique et consulaire. En outre une certaine augmentation du nombre des fonctionnaires dans les premières années de l'Indépendance ne répondait qu'en partie aux besoins réels de l'administration; le nouvel État, sollicité par ses partisans, était contraint parfois de gonfler ses départements. C'est pourquoi l'État libanais nouvellement indépendant paraissait suradministré et sous-gouverné en même temps. Ce phénomène se produit généralement dans les périodes de changement de régime. Un spécialiste des questions administratives écrit très justement: «Le départ massif, au moment de la proclamation de l'indépendance ou immédiatement après, de fonctionnaires ressortissants de l'ancienne métropole, crée de vides difficiles à remplir. Les nouvelles autorités sont amenées à procéder à un recrutement hâtif; la quantité et la qualité du personnel, surtout aux échelons supérieurs, peuvent en souffrir. Les postes à pourvoir sont attribués moins en fonction de la qualité des candidats que de leurs relations avec le parti politique au pouvoir (2)...»

Il faut tenir compte de ces facteurs extrinsèques d'accroissement, chaque fois qu'on a à étudier l'évolution de l'administration libanaise, du Mandat à l'Indépendance. En ce faisant, on est moins étonné de voir qu'en dix ans, les effectifs de fonctionnaires ont presque triplé. En effet de 3.659 unités en 1937, ils ont passé à 11.588 en 1947 (3). Nous qualifions d'extrinsèques ces facteurs d'accroissement dans la mesure où ils ne correspondent pas à une transformation profonde du rôle de l'État.

Avec l'Indépendance s'achève l'évolution politique de l'État libanais. Évolution qui s'est accompagnée d'un certain élargissement

(1) GABRIEL MENASSA, *op. cit.*, p. 182.

(2) GEORGES FISCHER, *Quelques réflexions sur la fonction publique dans les États nouveaux*, dans *Revue Action* (Beyr.), Juillet 1959, p. 649.

(3) GABRIEL MENASSA, *op. cit.*, p. 182.

de l'appareil administratif et d'une augmentation du nombre des fonctionnaires.

SECTION II

STRUCTURES LIBANAISES
APRÈS LA DEUXIÈME GUERRE MONDIALE

A peine armé de sa souveraineté, l'État s'est vu rapidement chargé de graves responsabilités. Il n'avait pas encore achevé sa lutte politique qu'il se trouvait sollicité par les problèmes sociaux et économiques de la guerre et de l'après-guerre. Avec ses moyens d'État-gendarme, il dut progressivement intervenir dans les domaines où l'activité privée ne pouvait plus suffire.

Un nouveau rôle de l'État allait désormais se développer, un rôle né d'une réalité socio-économique transformée et destiné à la contenir.

Sous le passage superficiel du Mandat à l'Indépendance, s'opérait une transformation profonde et active des structures.

§ 1. — *Nouvelles dimensions de la réalité socio-économique*

Comme nous l'avions fait pour la période antérieure à la guerre, nous donnerons quelques niveaux-témoins de la nouvelle réalité socio-économique libanaise.

A) *Structures sociales.* — A part le recensement de 1932, on ne possède pas des données certaines sur l'évolution démographique au Liban. Les spécialistes de la question n'avancent des chiffres qu'avec réserve.

D'un total de 793.396 personnes, en 1932, la population libanaise a passé à 1.064.186 en 1944 et 1.416.570 en 1953 (1). Elle a presque doublé en vingt ans. Depuis 1953, un nouveau bond

(1) JOSEPH GHOLL, *L'évolution démocratique au Liban*, in *Travaux du Séminaire d'Études Économiques et Financières*, N° 1, 1957-1958, p. 58.

a sans doute été fait; le directeur général de l'État-Civil aurait déclaré récemment, selon certaine presse, qu'on pourrait obtenir le chiffre de 2 millions d'habitants au Liban, en cas de recensement (1). Le taux d'accroissement annuel net se situe aux environs de 2% (2).

La croissance rapide de la population n'est pas particulière au Liban; un rapport des Nations Unies établi en 1951 constatait que c'était un des phénomènes les plus remarquables du Moyen-Orient. De 15,9 millions en 1937, l'Égypte est passée, en 1947, à 19,1 millions d'habitants. De 1945 à 1950, soit en cinq ans seulement, la Turquie est passée de 15,8 millions à 18,8 millions d'habitants (3).

Le Moyen-Orient, considéré comme un même bloc géographique et humain, révèle des phénomènes de surpopulation et en même temps de souspopulation. Si on prend le cas de l'Égypte, on constate: 1°/ que la densité est relativement faible, quand on met en rapport la superficie totale du territoire avec le nombre d'habitants; 2°/ mais que cette densité devient très élevée (466 habitants par kilomètre carré) quand on prend pour base le rapport population-superficie cultivable; on ne doit pas oublier en effet que la majeure partie du territoire égyptien est désertique. La population moyen-orientale s'accroît d'environ 2 millions d'individus par an; le taux d'accroissement est supérieur de 1% au taux mondial (4). Si on veut limiter les points de comparaison aux seuls pays européens, on voit par exemple que le taux de natalité danois atteint, entre 1931 et 1935, 17 naissances pour 1000 habitants, contre 42 en Égypte. Il ressort du tableau ci-après (5) que tous les pays du Moyen-Orient, sauf l'Irak, sont en pleine expansion démographique:

(1) *L'Orient*, 19 Déc. 1959.

(2) *Étude Trimestrielle du Développement Économique*, Nations Unies, Office de Secours et de Travaux pour les Réfugiés de Palestine, N° 13, Beyrouth 1956, p. XX.

(3) *Le Commerce du Levant*, 8 Août 1951.

(4) ERNEST TEILHAC, *Économie politique pour les Arabes*, pp. 27-28.

(5) *Ibid.*

Pays	Population par milliers		Pourcentage d'accroissement
	1945	1955	
Chypre	435	514	18
Égypte	18.460	23.240	26
Irak	4.611	4.948	7
Liban	1.137	1.383	21
Iran	17.073	20.720	21
Syrie (non compris 300.000 nomades)	2.926	3.670	25
Turquie	18.790	23.447	24
Total	63.979	79.475	24

Cette «éruption démographique», pour employer l'expression de M. Alfred Sauvy, tient à la conjonction de deux facteurs: le taux de natalité très élevé, depuis toujours en Moyen-Orient, et la baisse du taux de mortalité, consécutive à l'introduction de la médecine et de l'hygiène dans cette partie du monde, au début du vingtième siècle (1). L'action occidentale dans le domaine de l'hygiène a donc modifié le cours naturel de l'évolution démographique; «elle devait, dit M. Ernest Teilhac, faire tomber verticalement la mortalité traditionnelle accentuant ainsi le déséquilibre entre une population rapidement croissante et une production qui restait, elle, retardataire. C'est comme si les médecins avaient devancé de trop loin les ingénieurs. C'est comme si le D.D.T. avait devancé de trop loin le Point IV. C'est comme si l'action de l'Occident sur la production des hommes avait devancé de trop loin l'action de l'Occident sur la production des choses». Ce déséquilibre entre une évolution démographique galopante et un faible développement de la production pose un problème social et économique aux différents États du Moyen-Orient; ceux-ci ont, depuis la deuxième guerre mondiale, lancé des programmes de grands travaux et ont investi annuellement des sommes importantes pour la réalisation de projets hydrauliques, électriques, et

(1) ERNEST TEILHAC, *Economie politique pour les Arabes*, pp. 12-35.

agricoles, en vue de rattraper le retard de la production. C'est parce que ces États ont compris que l'initiative privée ne peut, à elle seule, rétablir l'équilibre population-production, qu'ils utilisent de plus en plus des procédés interventionnistes dans tous les domaines de la vie nationale.

Le développement du facteur humain au Liban contribue à donner aux structures sociales une consistance qu'elles n'avaient pas autrefois, et aux problèmes sociaux un nouveau dynamisme. L'économiste bien connu, l'Abbé Lebreton, directeur de l'I.R.F.E.D., a fait à ce sujet une étude remarquable. Il a commencé par constater que la croissance de la population libanaise est beaucoup plus importante qu'on le croit; les problèmes de développement économique et social se posent, chez nous, avec une certaine acuité; il a conclu que l'État libanais devait procéder à une exploitation optimale des ressources nationales, en vue d'atténuer le mouvement d'émigration (1). Des générations de travailleurs montent chaque année, grossissant ainsi les rangs du prolétariat; si les pouvoirs publics ne vont pas au-devant des difficultés, en créant les conditions nécessaires d'une politique de plein emploi, le pays irait fatalement vers une situation de déséquilibre social. Le prolétariat libanais n'avait pas, il y a une cinquantaine d'années, la force que nous lui connaissons aujourd'hui.

Pendant la guerre de 1939-45, on allait assister au Liban à la promotion d'une nouvelle classe laborieuse. Cette classe se composait principalement de travailleurs engagés au service des armées françaises et britanniques et d'ouvriers embauchés dans les industries locales, nouvelles et anciennes. La première catégorie s'élève à 50.000 travailleurs dont le cinquième était affecté au service des armées et administrations françaises et le reste au service de l'armée britannique. La seconde catégorie comptait aussi 50.000 salariés dont 25 à 30.000 appartiennent à la nouvelle génération, celle qui, avant 1939, n'était pas en âge de travailler (2).

La guerre avait donné une forte impulsion à l'industrie libanaise. Dans la plupart des pays du monde, il faut dire, le secteur industriel a bénéficié de l'économie de guerre. Au Liban, le niveau

(1) *Le Commerce du Levant*, 11 Mars 1959.

(2) GABRIEL MENASSA, *op. cit.*, p. 384 [21].

de développement industriel était très bas au moment où furent déclenchées les hostilités; les installations mécanisées avaient fait leur apparition dans le pays, depuis quelques années seulement, et elles étaient relativement rares. Pressés par la concurrence des produits étrangers, les artisans libanais avaient amélioré progressivement leur production au point de vue de la qualité et du coût, en achetant des machines; c'est timidement d'abord qu'ils ont abordé ce nouveau mode de production, l'industrie mécanisée. Il a fallu en outre un certain temps d'apprentissage pour que l'ouvrier libanais se familiarise avec les techniques nouvellement introduites; on n'oublie pas en effet que le prolétariat libanais avait mené jusque-là une vie professionnelle assez simple. Dans les années 1935-1939, des ateliers de tissage ou de filature, des minoteries avaient commencé à pousser dans la banlieue de Beyrouth, notamment du côté du Fleuve et à Dora; ces installations étaient d'abord de petite envergure; elles employaient en moyenne quatre à neuf travailleurs; d'après un spécialiste des questions ouvrières, 5% seulement de ces entreprises occupaient plus de cent travailleurs.

On assiste, à partir de la deuxième guerre mondiale, à un véritable essor de l'industrie libanaise. D'une part les installations anciennes, qui étaient de petite dimension, se développent considérablement; les propriétaires réinvestissent chaque année leurs bénéfices dans l'entreprise, améliorant et augmentant ainsi leur production. D'autre part, de nouvelles usines, de nouveaux ateliers se montent. Les circonstances de guerre qui avaient réduit le commerce extérieur libanais et notamment les mouvements d'importation obligeaient le pays à produire d'abord pour lui-même et à exécuter au profit des troupes alliées des commandes importantes. «Le travail à l'usine décuple. La proportion des ouvriers augmente du double et les salaires en période de hausse excessive de prix deviennent le problème majeur; en quelques années le Liban s'est transformé avec une rapidité étonnante... Dans cette évolution le gouvernement a déjà pris sa part. Une série de lois ont paru, lois encore à l'heure actuelle sans doute incomplètes, insuffisantes... Mais l'essentiel était de faire un pas vers la justice (1)...»

(1) JOSEPH DONATO, *op. cit.*, p. 21.

M. Joseph Donato que nous venons de citer déclarait en 1946 que le Liban compte 137.166 ouvriers sur une population de 1.064.186 habitants, soit 12,8%; le chiffre de 137.166, précise-t-il, ne comprend ni les domestiques à gage, ni les employés, ni les fonctionnaires dont le nombre s'élève respectivement à :

17.545

24.403

9.152

M. Donato a en outre fait une étude analytique sur la répartition de la masse salariale par groupes et catégories; en se basant sur le chiffre de 285.430 déclarations de profession, il aboutit aux résultats suivants:

48,5 % d'ouvriers

8,5 % d'employés

6 % de domestiques.

La grande majorité des ouvriers est de souche paysanne; ce sont des jeunes qui ont abandonné leur petit lopin de terre à la montagne pour venir chercher en ville des revenus plus intéressants que les maigres rentes agricoles. Ils ont contribué à grossir les rangs du prolétariat libanais et à rendre celui-ci moins inconsistant; une solidarité profonde naît entre les membres de cette classe; les associations professionnelles, les syndicats qui étaient presque inexistantes en 1930 se multiplient; des besoins communs, des revendications et des aspirations communes ont fini par créer ce que l'on pourrait appeler la nation ouvrière libanaise.

Face aux difficultés suscitées par la conjoncture économique, la classe ouvrière commence à s'organiser et à prendre forme. Une ère de revendications ouvrières va s'ouvrir, provoquées par la cherté de la vie, le niveau relativement bas des salaires et le chômage. La société et l'État pressentent qu'ils doivent désormais compter avec un prolétariat libanais cohérent et dynamique.

Le licenciement progressif des travailleurs occupés au service des armées alliées et le ralentissement du mouvement industriel consécutifs à l'arrêt des hostilités allaient poser notamment un grave problème de chômage. Des congrès ouvriers s'organisent dans le but de trouver les moyens de sortir de l'impasse; les organismes qualifiés ne tardent pas à mettre en cause la responsabilité de

l'État: ils préconisent notamment l'ouverture de chantiers nationaux de travail (1).

Avec la guerre de Palestine en 1948, et l'installation d'une partie des Réfugiés au Liban, les pouvoirs publics vont se trouver confrontés, encore une fois, avec le problème du chômage. L'opinion commence à exiger de plus en plus l'élaboration d'une politique de plein emploi (2).

La conjoncture de guerre, en suscitant dans le pays un mouvement d'expansion économique a par ailleurs porté atteinte à cette harmonie sociale qui régnait entre les diverses classes de la population. Les besoins des armées alliées stationnées dans le pays ont eu pour effet de déverser sur le marché une masse monétaire considérable, évaluée à 850 millions de L.L. (3) et de réduire les stocks de marchandises. L'inflation qui en est résultée a appauvri les non-commerçants et les personnes à revenus fixes. Mais à côté, une classe riche assez importante a fait son apparition.

En retrouvant progressivement sa stabilité économique, le pays a enregistré de nouveau, après la fin de la deuxième guerre mondiale, un nouvel essor de l'industrie. Cela a eu pour effet de donner à la classe ouvrière plus d'extension et de consistance. Il ressort des chiffres avancés par le Chef du Service de l'Industrie au Ministère de l'Économie Nationale, que le nombre des ouvriers (industriels) a presque doublé entre 1953 et 1957. En effet de 19.550 ouvriers en 1953, il a passé à 37.088 en 1957 (4).

En comparant le Liban d'avant-guerre à celui d'après-guerre, on a l'impression que les structures sociales ont changé de dimensions.

B) *Structures économiques.* — En considérant la ville de Beyrouth on voit que les dimensions de ce centre économique ne sont plus comparables à celles d'avant-guerre. D'une superficie de 550 hectares et d'une population de 140.000 habitants en 1922, il passe en 1950 à 1700 hectares et 300.000 habitants, sans compter une

(1) *Le Commerce du Levant*, 26 Juillet 1950.

(2) *Le Commerce du Levant*, 27 Déc. 1950.

(3) GABRIEL MENASSA, *op. cit.*, p. 384 [21].

(4) *Statistiques du Ministère de l'Économie Nationale*, 1958.

cinquantaine de milliers de travailleurs qui passent la journée seulement en ville (1). La densité de la population toujours en 1950 est de 59 m² par habitant. (Cette extension rapide de la capitale suscite de graves problèmes à l'administration, qui constate tous les jours l'insuffisance des services de transport, d'éclairage, d'eau, etc...)

On peut mesurer l'évolution de la conjoncture économique libanaise en se référant aux progrès de l'activité portuaire, de l'industrie du bâtiment et au mouvement du marché de crédit, du marché financier, etc...

a) En 1933, le tonnage total des marchandises importées et exportées s'élevait à 491.280 tonnes (v. p. 24); il atteignait en 1948, 891.748 et en 1957, 2.018.174 tonnes (2). Le Port de Beyrouth peut être considéré comme l'organe essentiel du corps économique libanais. Il suffit, pour s'en convaincre, de parcourir les documents statistiques relatifs aux recettes douanières; on peut alors constater que les droits de douanes fournissent plus du tiers des recettes du budget ordinaire. Ces rentrées ont suivi un mouvement constant d'accroissement depuis la deuxième guerre mondiale; elles ont augmenté à la faveur de l'évolution économique générale qui a déterminé un développement du commerce d'importation. (Nous reproduisons au chapitre II un tableau d'accroissement des recettes douanières.)

b) La progression suivante (3) exprime le grand développement de l'industrie du bâtiment:

Année	Nombre de permis	Superficie totale des étages en m ²
1945	390	107.246
1950	673	268.953
1955	1261	642.393
1958	609	389.000

(1) ERNEST TEILHAC, *op. cit.*, p. 32.

(2) *Le Commerce du Levant*, 26 Février 1958.

(3) *Le Commerce du Levant*, 1^{er} Août 1956 (pour la période comprise entre 1945 et 1949) et *Avant-propos du projet de budget de 1960*, Ministère des Finances, p. 14 (pour la période comprise entre 1950 et 1958).

Les capitaux d'origine arabe ont contribué dans une large mesure à l'étonnant essor du bâtiment au Liban. Il s'agit de fonds provenant de l'exploitation du pétrole dans les pays du Golfe Persique; ils sont constitués par des bénéfices directs: redevances ou royalties, de même que par des bénéfices indirects: contrevaieur des achats de biens et de services effectués en territoire arabe. Des sommes importantes ont été investies depuis quelques années dans des constructions d'hôtels particuliers, de résidences d'été, d'immeubles de rapport. Le marché immobilier libanais s'est trouvé, de ce fait, porté à des cours extrêmement élevés.

c) L'expansion a touché d'ailleurs l'ensemble du secteur industriel; nous donnons ci-dessous la progression du nombre d'établissements industriels, du nombre des ouvriers, ainsi que les capitaux investis entre 1953 et 1957 (1):

Année	Nombre d'usines	Nombre d'ouvriers	Capitaux engagés (en millions de L.L.)
1953	2.325	19.550	175
1954	2.400	20.000	185
1955	2.604	22.000	213
1956	2.906	24.200	232
1957 (2)	2.997	37.088	297

d) En ce qui concerne le marché du crédit, on peut noter que les avances bancaires se sont élevées à 277 millions de L.L. en 1953 quand elles n'étaient que de 18 millions, dix ans auparavant (1). Quant au marché financier, sa participation aux investissements productifs s'est considérablement développée après la deuxième guerre mondiale. Le public libanais tend de plus en plus à souscrire à des valeurs industrielles et commerciales (actions et obligations). Le mouvement n'a pas encore touché la petite épargne, car la

(1) *Le Commerce du Levant*, 15 Déc. 1954.

(2) D'après des statistiques récentes (v. *Avant-propos au projet de budget de 1962*, p. 25), on a: 4559 industries, occupant 50403 ouvriers; capitaux investis L.L. 578 millions environ.

hausse du coût de la vie au cours de ces dernières années a restreint les disponibilités.

e) S'agissant de la production agricole, les statistiques indiquent que la culture de la pomme, presque inexistante avant 1939, s'est développée au point que la récolte atteint en 1957, 37.000 tonnes et en 1958, 42.000 tonnes (1). La production des agrumes passe de 20.000 tonnes en 1936 (2) à 116.000 en 1957 et à 131.000 tonnes en 1958 (1).

f) Dans le secteur tourisme, la même expansion se manifeste. Le nombre des touristes ayant visité le Liban en 1931 s'élevait à 6.300; sans tenir compte des voyageurs qui transitent par Beyrouth, on a enregistré pour l'année 1949 le chiffre de 60.284 touristes, 216.418 pour l'année 1952 et 541.354 touristes pour l'année 1957 (3).

Le progrès du revenu national, d'année en année, reflète l'évolution économique dans son ensemble. N'ayant commencé à faire l'objet d'un certain calcul que vers 1950, une comparaison avec la période d'avant-guerre ne paraît guère possible. Rappelons cependant que le Président de la S.L.E.P. l'avait estimé en 1946 à 600 millions de L.L. C'est alors que de 1.184 millions de L.L. en 1952 (4) il a atteint successivement 1.255 millions en 1953, 1.380 millions en 1954 et 1.440 millions de L.L. en 1955 (5). Une estimation provisoire pour l'année 1957 donne le chiffre de 1.580 millions (6).

Au Liban, le revenu par tête d'habitant est le plus élevé de tous les pays d'Afrique et d'Asie, à l'exception d'Israël: il s'élevait à 800 L.L. en 1955. Encore faut-il préciser en ce qui concerne

(1) *Avant-propos au projet de budget de 1960*, Ministère des Finances, p. 9.

(2) *Le Commerce du Levant*, 15 Déc. 1954.

(3) *Avant-propos au projet de budget de 1960*, p. 16.

(4) Discours du Président de la République en 1955. V. *Le Commerce du Levant*, 10 Août 1955.

(5) JOSEPH CHADER, ancien Ministre des Finances et Président de la Commission Parlementaire des Finances et du Budget: Conférence au Congrès du Parti des Phalanges, le 25 Sept. 1956.

(6) BERNARD DUCROS, *Présent et avenir de l'économie libanaise*, in *Travaux du Sémin. d'études éc. et fin.*, N° 1, 1957-1958, p. 148.

Israël que la supériorité des revenus est due, dans une large mesure, aux indemnités allemandes qui lui sont payées et aux secours importants reçus de l'étranger. Nous pensons que le chiffre de 800 L.L. représentant le revenu par tête d'habitant (Liban) est aujourd'hui dépassé d'au moins 20%. A ce point de vue, le Liban se situe à mi-chemin entre les pays développés et les pays sous-développés. Voici les chiffres correspondants pour certains pays d'Amérique, d'Europe et d'Asie (pour les années 1953-1954) (1) :

Pays	Dollars
États-Unis	1880
Canada	1290
Suisse	980
Danemark	724
Grande-Bretagne	690
France	650
Israël	340
Italie	270
Liban	250
Grèce	240
Turquie	170
Mexique	160
Brésil	150
Égypte	100
Inde	155

La souveraineté politique n'avait fait que donner à l'État libanais les moyens juridiques d'action dont il ne disposait pas sous le régime du Mandat. Le développement économique du pays à partir de 1939, en augmentant considérablement les ressources publiques, a conféré à ces moyens d'action une énergie qu'ils n'avaient pas avant la deuxième guerre mondiale; il a donné en même temps aux problèmes sociaux et économiques une dimension et une complexité jusque-là inconnues. Ainsi une responsabilité nouvelle de l'État, à la mesure de la croissance socio-économique du pays, allait faire son apparition.

(1) ALBERT BADRE, *op. cit.*, p. 28.

§ 2. — *Apparition d'une fonction socio-économique de l'État et développement de l'administration publique*

Après la deuxième guerre mondiale, l'État libanais a été amené progressivement à intervenir dans le domaine social et économique. Durant la période de la guerre et de l'après-guerre, son action a porté principalement sur le rétablissement de la stabilité financière, gravement compromise par l'inflation. Il s'est appliqué, par la suite, à assurer le développement général du pays.

L'appareil administratif — construit à la mesure du rôle traditionnellement confié à l'État-gendarme — était devenu insuffisant pour l'exercice de la nouvelle fonction socio-économique de l'État. Celle-ci allait donc susciter assez rapidement un développement de l'administration publique.

A) *Activités économiques et sociales de l'État.* — De 1944 à 1958, l'État libanais a entrepris des travaux d'équipement considérables. Au moyen des dépenses publiques il a pris part de plus en plus dans les investissements productifs. L'intervention des pouvoirs publics dans le financement des investissements n'est, en définitive, qu'un aspect de l'intervention générale de l'État dans les différents domaines de la vie nationale. Au Liban, comme en France, les organismes participant à la réalisation des investissements publics sont nombreux; à cet égard, l'État joue sans doute un rôle primordial, mais les collectivités locales, notamment les municipalités, ainsi que les établissements publics réalisent aussi chaque année des investissements assez importants. Il en est de même des entreprises semi-publiques, c'est-à-dire des sociétés dont le capital appartient directement ou indirectement, en tout ou en partie à l'État, bien que leurs activités, leur mode de gestion soient proches de ceux des entreprises privées.

C'est dans le cadre du budget général de l'État et des Caisses autonomes des Grands Travaux que les dépenses d'équipement sont effectuées. Le mouvement d'accroissement des crédits ouverts dans l'un et l'autre budget nous montre un État qui se départit progressivement de sa neutralité dans le domaine économique et social.

Le budget ordinaire des départements chargés des affaires économiques du pays, notamment les Ministères des Travaux

Publics et de l'Agriculture, a augmenté d'année en année depuis 1945. Dans le domaine des Travaux Publics, l'État s'est occupé particulièrement du développement du réseau routier, de la construction et de l'entretien des bâtiments publics, des communications, de l'aviation civile, etc... De 6.970.000 livres libanaises dépensées en 1945 par le Ministère des T.P. au titre du budget ordinaire, on a passé successivement aux chiffres de 15.485.000 L.L. en 1951 et à 31.735.177 L.L. en 1957 (1).

Si on considère maintenant les investissements effectués hors budget, on constate que des crédits d'un montant global de L.L. 229.159.857 ont été ouverts entre 1951 et 1960 dans les caisses autonomes des grands travaux. Ces crédits furent dépensés à concurrence de L.L. 176 millions environ (2).

L'action des pouvoirs publics dans le domaine agricole s'est également développée après la deuxième guerre mondiale. Le budget ordinaire du Ministère de l'Agriculture a suivi une courbe caractéristique de hausse depuis 1945; le compte clos de cette année ne donnait que le chiffre de 910.000 L.L.; c'est alors que de 3.520.000 L.L. en 1950, les dépenses du Ministère passèrent à 4.860.000 L.L. en 1951 et à 8.040.371 L.L. en 1957 (3). Parmi les nombreux facteurs d'accroissement des dépenses, il faut citer: a) les allocations de plus de L.L. 2.000.000 par an en contrepartie de fonds affectés au projet du Point IV, pour financer l'achat d'outillage agricole; b) les subventions à l'exportation des produits agricoles, notamment les agrumes, en 1950-1951 (1.500.000 L.L. en 1951), interrompues par la suite; c) le développement des fonctions administratives du Ministère lui-même.

Sans doute, si on devait la juger au budget ordinaire du Ministère responsable, la politique agricole de l'État paraîtrait assez timide. Aussi faut-il sortir du cadre étroit de la loi de finances et examiner les travaux réalisés en dehors du budget général.

Le plus important de ces travaux (hors budget) est certainement l'entreprise du Litani, important à un double point de vue:

(1) V. Comptes de clôture des années correspondantes.

(2) JOSEPH CHADER, *La situation financière de l'État jusqu'à fin 1960*, opuscule publié à Beyrouth, le 30-6-61, par le parti des Phalanges, p. 17.

(3) V. comptes de clôture des années correspondantes.

d'une part en tant que grand projet de développement économique appelé à quadrupler la production actuelle d'énergie électrique et à augmenter de 50% la superficie des terres irriguées (1), le Litani peut modifier la structure du pays et son niveau de vie. D'autre part, la création de l'Office du Litani en 1954 traduit une évolution du rôle de l'État: c'est pour la première fois en effet que celui-ci assume directement la charge d'une entreprise économique de grande envergure. Jusque-là, il avait recours à des sociétés concessionnaires pour exploiter le domaine public.

Les dépenses prévues pour la première tranche des travaux qui se terminerait en 1961 s'élève à U.S. \$ 40.000.000; elles atteindraient environ U.S. \$ 60.000.000 dans les phases suivantes. L'Office National du Litani a signé avec la B.I.R.D. un accord aux termes duquel celle-ci s'est engagée à lui avancer U.S. \$ 27.000.000 à 4,75% d'intérêt, remboursables en 25 ans (2).

Le secteur agricole offre un champ d'action très vaste à l'intervention de l'État. Il y a toute une gamme de travaux à entreprendre dans ce domaine: depuis les travaux d'infrastructure qui comprennent notamment l'irrigation, jusqu'à la création d'institut de crédit à moyen et long terme, en passant par une législation fiscale appropriée. L'agriculture libanaise est très en retard; c'est à l'initiative privée que revient presque entièrement le mérite d'une certaine modernisation des travaux agricoles. L'action de l'État, en ce domaine, est encore assez timide; un effort constant doit être fait par les pouvoirs publics en vue de rattraper le retard. Il s'agit de repenser les données de nos structures économiques et sociales pour les rajeunir. Le problème de l'irrigation est capital; les besoins en eau sont énormes; un ingénieur agronome écrivait en 1955 que le Liban n'irrigue que 45.000 hectares, alors qu'il devrait en irriguer plus de 100.000. La fonction économique de l'État, dans la plupart des pays du Moyen-Orient, est appelée à se développer particulièrement dans ce domaine; elle portera essentiellement sur l'exploitation des ressources hydrauliques. «Un des

(1) ELIAS GANNAGÉ, *Redistribution des revenus dans un pays insuffisamment développé: le Liban*, in *Rev. de Science et Législ. Fin.*, 1955, p. 733.

(2) *Etude Trimestrielle du Développement Economique...*, p. 242.

facteurs principaux qui conditionnent la vie agricole du Proche-Orient: c'est l'eau, écrivait Le Genissel. Une meilleure répartition des eaux souterraines et de surface amènera infailliblement une montée en flèche du bien-être paysan. Sans parler de l'Égypte où de considérables travaux ont amené la régularisation de la crue du Nil sur l'ensemble des terres cultivables, dans les autres secteurs proche-orientaux, le problème de l'eau préoccupe les Gouvernements locaux au premier chef (1).»

Envisagée sous l'angle strictement social, l'agriculture libanaise présente de graves lacunes. Il existe un déséquilibre entre une population rurale abondante (700.000 ruraux, soit environ la moitié de la population globale) et une étendue trop faible des terres cultivées. Exprimé en termes de revenu national, ce déséquilibre se traduit de cette manière: le secteur agricole dont vit plus de la moitié de la population libanaise ne contribue à la formation du revenu national global que dans la proportion de 19% seulement.

La politique agricole que les pouvoirs publics essaient de mettre en application tend:

- 1° — à augmenter le revenu de l'agriculture;
- 2° — à améliorer les conditions de la vie rurale;
- 3° — à aménager une politique équitable de redistribution des revenus au profit des paysans.

Le premier objectif de cette politique, soit l'augmentation des revenus de l'agriculture, sera atteint quand on aura aidé suffisamment le paysan à accroître sa production et à améliorer les qualités de celle-ci. A cette fin, l'État aura à s'occuper sérieusement de l'équipement agricole de base; il s'agit d'abord d'exécuter et d'achever les principaux projets hydrauliques du pays (2). L'équipement hydraulique devra être complété par l'équipement mécanique, c'est-à-dire que l'État aura à faire des facilités aux paysans pour leur permettre d'utiliser progressivement les machines. L'action du secteur public doit porter enfin de plus en plus sur la

(1) LE GENISSEL, *Proche-Orient Moderne. Perspectives sociales*, Beyrouth, p. 128.

(2) MAURICE GEMAYEL, *La planification intégrale des eaux libanaises*.

recherche scientifique, l'enseignement et la vulgarisation agricole. Sur ce plan des projets intéressants ont été réalisés par des institutions étrangères, à l'instigation du gouvernement libanais: la Station agronomique libano-française de Tell-Amara, la Ferme Expérimentale du Point IV à Terbol, les Écoles Officielles d'Agriculture de Beyrouth, de Rayak, de Ghazir, etc... (1).

L'amélioration des conditions de la vie rurale comporte: 1° l'introduction de l'hygiène élémentaire dans les campagnes libanaises; 2° l'établissement des voies de communications (routes, moyens de transport), pour faciliter le contact entre les villages et les grands centres commerciaux du pays.

Quant à la politique de redistribution des revenus en faveur de la classe paysanne, elle comporte un accroissement des investissements publics dans le secteur agricole, l'aide et les subventions aux paysans.

L'État libanais a institué en 1954 la B.C.A.I.F., institut semi-public de crédit qui doit en principe être un instrument de la politique gouvernementale dans le domaine de l'industrie et de l'agriculture. Peu avant la deuxième guerre mondiale, le gouvernement libanais avait fait une expérience de ce genre, en créant la Société de Crédit Agricole et Industriel. Il cherchait à pourvoir, par l'intermédiaire de cet institut, à la rareté du crédit à moyen et à long terme accordé à l'industrie et à l'agriculture. Le capital initial qui s'élevait à 100.000 L.L. fut souscrit intégralement par la Banque de Syrie et du Liban. On devait procéder, par la suite, à de multiples augmentations; le capital atteignait en 1944 un million de L.L. La B.S.L., la Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie, la Banque Zilkha, se partagèrent les actions avec un groupe de financiers libanais (2). La S.C.A.I.L. a surtout fait des opérations de prêts à moyen-terme; le délai de remboursement excédait rarement cinq ans. L'organisme en question souffrait d'une insuffisance de spécialisation, en ce sens qu'il avait à s'occuper des problèmes de financement relatifs à l'agriculture et à

(1) FOUAD SAADÉ, *Les conditions et les revenus de l'agriculture libanaise*, in *Sem. Soc. Bey.*, 1955, p. 37.

(2) TALHAT YAFI, *Instituts spécialisés de crédit industriel*, dans *Action*, Juillet 1956, p. 326.

l'industrie. Sous ce rapport, les instituts similaires créés dans les différents pays arabes étaient plus perfectionnés que la S.C.A.I.L. C'est pourquoi le gouvernement libanais, en instituant la B.C.A.I.F. en 1954, a pris soin de prévoir trois départements distincts pour le financement de l'agriculture, de l'industrie et des établissements hôteliers.

Si on étudie maintenant l'évolution de la fonction proprement sociale de l'État, on constate qu'elle demeure depuis une dizaine d'années, bien en deça de sa fonction économique. Sans doute la protection des ouvriers a été organisée pendant la deuxième guerre mondiale par de nombreux textes législatifs: le décret-loi du 24 Mai 1943 sur les accidents du travail, le décret-loi du 12 Mai 1943 sur le salaire minimum et les indemnités de charge de famille et enfin le Code du Travail du 23 Septembre 1946. Cependant les dépenses proprement sociales ne représentent que 16% du budget, alors que les dépenses administratives atteignent 60% et les dépenses économiques 25% (1). La Sécurité Sociale n'a pas été instituée encore au Liban; on rapporte que le régime actuel envisage de l'introduire progressivement (2). Jusque-là la politique de l'État a tendu à intégrer les dépenses sociales dans des projets de développement économique, tel que le Litani par exemple. L'exécution des grands travaux, en modifiant les structures, a normalement pour effet de relever le niveau de vie de la population.

C'est surtout dans le domaine de l'enseignement que l'action sociale de l'État s'est étendue. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, les dépenses afférentes à l'Éducation Nationale ont considérablement augmenté: de L.L. 3.096.000 en 1945, elles se sont élevées à L.L. 13.051.816 en 1954 pour atteindre L.L. 21.220.209 en 1957 (3). Un certain effort a été fait pour multiplier les écoles primaires officielles dont le nombre a passé de 248 en 1942-43 à 623 en 1946-47 (4) et à 1082 en 1959 (5).

(1) ELIAS GANNAGÉ, *op. cit.*

(2) PIERRE GEMAYEL, Ministre des Finances: Déclaration au journal *Al-Amal* du 1^{er} Mai 1961.

(3) V. comptes de clôture des années correspondantes.

(4) GABRIEL MENASSA, *op. cit.*, p. 195.

(5) *Statistiques du Ministère de l'Éducation Nationale.*

Deux observations s'imposent avant de conclure cette partie concernant l'apparition de la fonction socio-économique de l'État: la première pour rappeler que l'État a, avec les procédés d'intervention financière et économique, utilisé quelquefois l'intervention par contrainte. En effet, entre 1951 et 1954, il a transféré du secteur privé au secteur public la Compagnie des Eaux et la Société d'Électricité de Beyrouth; plusieurs services concédés furent nationalisés par la suite et érigés en offices autonomes. Dans la deuxième observation, nous disons que l'aide américaine au Liban a contribué au développement du rôle de l'État. En effet dans la mesure où son octroi est subordonné à l'effort des pays bénéficiaires pour réaliser un programme de relèvement économique, elle détermine obligatoirement l'intervention des pouvoirs publics. L'aide américaine, comme toute aide étrangère, si elle est assortie de conditions relatives à une utilisation spéciale des capitaux avancés, détermine l'interventionnisme des États bénéficiaires. L'aide étrangère peut d'ailleurs revêtir plusieurs formes: dons en espèce ou en nature, prêt, etc... Même les prêts, lorsqu'ils sont accordés par certains organismes internationaux tels que la Banque Internationale de Reconstruction et de Développement, contribuent à transformer le rôle de l'État. C'est que la B.I.R.D., contrairement aux instituts de crédits du secteur privé, est de nature essentiellement politique; tandis que les banques privées cherchent surtout une garantie de remboursement des sommes qu'elles avancent, les organismes financiers du droit international s'intéressent davantage à l'emploi économique ou social de l'argent. Dans le IX^e rapport annuel de la B.I.R.D., on pouvait lire que 26 prêts furent consentis à seize pays, au cours d'un exercice financier; le montant de ces prêts s'élevait à la somme considérable de 324 millions de dollars; en examinant la destination des fonds accordés, on note que la majeure partie des prêts a été affectée à l'amélioration des services publics existants et à la création de nouveaux services à caractère économique et social.

C'est par le moyen de l'administration que l'État exerce normalement sa fonction socio-économique; le développement de celle-ci a une incidence nécessaire sur celle-là. A l'évolution du rôle de l'État, correspond toujours une transformation de l'appareil administratif.

B) *Développement de l'administration publique.* — Ce développement s'est traduit par la croissance des services publics existants

et par la création de nouveaux services. Il en est résulté une augmentation considérable du nombre des fonctionnaires: en 1947, en effet, les effectifs des divers services et départements s'élevaient à 5421, compte non tenu de l'Armée, de la police et de la gendarmerie (1); ils devaient atteindre en 1953, d'après les calculs de la Commission Parlementaire des Finances 14.800 fonctionnaires, à l'exclusion toujours des effectifs de la Sécurité Intérieure et extérieure (2). Le chiffre de 14.770 fonctionnaires est actuellement avancé; nous le reproduisons sous toutes réserves. On ne sait encore dans quelle mesure la réforme administrative de 1959 va modifier l'ensemble des effectifs.

a) Croissance des services publics existants. — On assiste à partir de la deuxième guerre mondiale à une extension des services traditionnels de l'État; c'est surtout à la faveur de l'intervention des pouvoirs publics dans tous les domaines de la vie nationale que l'administration s'est développée. Sans doute faut-il tenir compte aussi de l'évolution démographique qui, en augmentant le nombre des administrés, a contribué à la croissance des services publics existants.

En considérant maintenant les départements chargés des affaires économiques et sociales du pays, le mouvement d'accroissement des effectifs apparaît dans toute son ampleur. Le Ministère des Travaux Publics qui avait vu l'ensemble de ses effectifs passer de 82 fonctionnaires en 1937, à 352 en 1947 (3), est arrivé aujourd'hui au chiffre de 1.088 environ (4). C'est qu'il a fallu élargir progressivement les cadres de ce département pour l'adapter au développement de la fonction économique de l'État. Sous la pression des mêmes facteurs, les effectifs du Ministère de l'Agriculture ont passé successivement de 39 fonctionnaires en 1937, à 255 en 1947 (3) et à 577 actuellement (4).

Suivant toujours le même mouvement, certains départements à caractère social ont aussi gagné en extension depuis la fin du second conflit mondial. C'est surtout dans le domaine de l'enseignement que

(1) GABRIEL MENASSA, *op. cit.*, p. 181.

(2) *Débats Parlementaires*, 1953, p. 375.

(3) GABRIEL MENASSA, *op. cit.*, pp. 180-181.

(4) Renseignements officiels pris au Ministère des Finances.

les effectifs de fonctionnaires ont augmenté. Le nombre des instituteurs a en effet passé de 421 en 1942-43 à 1502 en 1946-47 (1) et à 4024 en 1960 (2). L'effort des pouvoirs publics a porté d'abord sur le développement de l'enseignement primaire; les établissements de cette catégorie qui étaient au nombre de 137 en 1932 (3) ont atteint aujourd'hui le chiffre de 1082 (4). L'enseignement secondaire normal et technique n'a pas bénéficié de la même expansion: il y avait un seul établissement en 1932 (3); on en compte aujourd'hui 11 (4). L'État a par ailleurs institué une Université libanaise qui comprend principalement une école normale et une section arabe de droit. Les chiffres ci-dessous, relatifs au nombre actuel des écoles et instituteurs du secteur public, traduisent bien l'effort accompli par l'État dans le domaine de l'enseignement (5):

ÉCOLES PRIMAIRES ET COMPLÉMENTAIRES

I. — Nombre d'écoles

Mohafazat	Enseignement primaire				Enseignement compl.				Total
	Gar.	Filles	Mixte	Total	Gar.	Filles	Mixte	Total	
Beyrouth	11	13		24	7	10		17	41
Békaa	41	13	111	165	4	1	2	7	172
Mont-Liban	87	38	235	350	5	2	10	17	367
Liban-Sud	32	18	173	223	6	1	5	12	235
Total	250	126	624	1000	34	21	27	82	1082

(1) GABRIEL MENASSA, *op. cit.*, p. 195.

(2) *Statistiques du Ministère de l'Éducation Nationale*.

(3) *Bulletin Ec. des États du Levant sous Mandat Français*, N° 2, 1933, Annexe 23.

(4) *Statistiques du Ministère de l'Éducation Nationale*.

(5) *Statistiques du Ministère de l'Éducation Nationale*, 1958-1959.

II. — *Nombre d'instituteurs*

Mohafazat	Hommes	Femmes	Total
Beyrouth	211	418	639
Békaa	440	107	547
Mont-Liban	786	226	1012
Liban-Sud	598	87	685
Liban-Nord	755	386	1141
Total	2800	1224	4024

b) Création de nouveaux services publics. — Du fait de l'évolution socio-économique et de l'interventionnisme constant des pouvoirs publics, l'appareil administratif a fini par apparaître non seulement insuffisant mais aussi, à certains égards, incomplet. Pour pallier le premier inconvénient — l'insuffisance — on a vu comment furent augmentés les effectifs de fonctionnaires dans les services publics traditionnels. Mais c'est par la création de cadres et de départements nouveaux que l'administration devait être complétée. C'est pourquoi on voit apparaître à partir de 1944 des institutions originales. Il s'agit là en réalité d'un double mouvement: d'une part, création pure et simple d'organismes nouveaux, d'autre part, transformation en départements ministériels de services existants.

On constate, dès 1944, un développement du Ministère des Finances; l'extension de celui-ci est due notamment à l'adoption de deux importants systèmes d'imposition: l'impôt sur le revenu qui fut introduit au Liban en vertu d'une loi du 4 Décembre 1944 et l'impôt sur les mutations institué par la loi du 21 Décembre 1951. Par ailleurs, à la même période, fut créé une Cour des Comptes, chargée de contrôler les activités financières du secteur public. Le gouvernement a dû naturellement organiser des sections administratives pour assurer ces nouvelles fonctions.

En outre, dans le but de donner à ses interventions économiques plus de cohérence et d'efficacité, le gouvernement a décidé en 1952 la création, au sein du Ministère de l'Économie Nationale, d'un Conseil de Planification et de Développement Économique,

pourvu d'une quinzaine de fonctionnaires (1). Plus tard, quand par un décret-loi du 30 Novembre 1954 fut institué un Ministère du Plan, le C.P.D.E. fut détaché du Département de l'Économie pour être intégré dans le nouveau Ministère. L'organisme, dans son ensemble, devait être doté d'un personnel technique et administratif variant entre 82 et 90 fonctionnaires (2). Le Conseil de Planification et de Développement Économique examine en principe les programmes d'équipement des administrations publiques et généralement les programmes financés avec le concours direct ou indirect de l'État. Il est appelé à donner son avis sur l'ordre de priorité et les modalités d'exécution des travaux ainsi que sur le mode de financement qui doit leur être appliqué. La «complexification» croissante des structures économiques, financières et sociales, en suscitant une intervention toujours plus grande de l'État dans tous les domaines de la vie nationale, doit aboutir progressivement à développer les fonctions du Ministère du Plan et celles du C.P.D.E.

Enfin la création du Ministère des Affaires Sociales, en 1951, s'inscrit dans le même ordre d'évolution. En effet, il n'y a pas véritablement innovation sur le plan institutionnel, puisqu'il existait déjà, avant cette date, un Service des Affaires Sociales, au sein du Ministère de l'Économie. L'ancien service a été simplement transformé en un Département autonome à partir du mois d'août 1951. On dirait que la croissance de certains services publics se traduit, à la limite, par une différenciation fonctionnelle qui aboutit normalement à leur conférer l'autonomie administrative. En 1947, le Ministère de l'Économie Nationale avec son service des Affaires Sociales était pourvu de 132 fonctionnaires environ (3). Dix ans plus tard, soit en 1957 (4), le Ministère des Affaires Sociales, à lui seul, allait disposer d'un personnel technique et administratif de 120 fonctionnaires environ. Nous croyons que les cadres de ce département se développeront encore dans l'avenir, afin de s'adapter à l'évolution de la réalité socio-économique libanaise. L'État, en effet,

(1) V. Lois de finances de l'année 1954.

(2) V. Lois de finances des années 1955 et 1957.

(3) GABRIEL MENASSA, *op. cit.*, p. 181.

(4) V. Lois de finances de l'année 1957.

depuis la deuxième guerre mondiale, est fréquemment sollicité par des problèmes sociaux de tous ordres: grève, chômage, menace de licenciement, etc... C'est par l'intermédiaire du Ministère des Affaires Sociales qu'il travaillera de plus en plus à les résoudre.

Voici, d'après une étude sur le budget de 1958 le détail des effectifs de fonctionnaires, par département (fonctionnaires cadres).

<u>Départements</u>	<u>Nombre de fonctionnaires</u>
Présidence de la République	11
Chambre des Députés	54
Présidence du Conseil	33
M. de la Justice	896
M. des Affaires Étrangères	180
M. de l'Intérieur (+ forces de Sécurité)	3900
M. des Finances	2002
M. de la Défense Nationale (services administratifs)	51
M. de l'Éducation Nationale	5379
M. de l'Hygiène	626
M. des Affaires Sociales	94
M. de l'Information	60
M. des Travaux Publics	1088
M. de l'Agriculture	577
M. de l'Économie Nationale	196
M. des P.T.T.	886
M. du Plan	18
Direction Générale du Téléphone	1483
Direction de la Loterie Nationale	28
T o t a l	<u>17.562</u>

* * *

Dans la voie où il se trouve engagé par sa croissance naturelle, l'État libanais pourra de moins en moins se considérer comme un corps neutre, dans la réalité socio-économique. Son intégration dans les structures sociales et économiques libanaises est le produit d'une évolution historique irréversible. C'est depuis une quinzaine

d'années qu'il a commencé à dépasser le stade du libéralisme intégral et les limites traditionnelles de l'État-gendarme. Il lui devient impossible désormais de prétendre que les mouvements de la conjoncture socio-économique se déroulent en dehors de lui.

Le temps travaille en faveur d'un développement toujours plus grand de la responsabilité publique, entendue ici au sens le plus large du terme.

Si l'évolution socio-économique détermine la croissance fonctionnelle de l'État, celle-ci, à son tour, amène une transformation du budget. En effet, dans un premier temps, on assiste à un mouvement d'accroissement des dépenses publiques, rendu lui-même possible par l'augmentation des recettes. Au-delà d'une certaine limite, et dans un second temps, le développement quantitatif des moyens d'action financiers se traduit par une évolution dans les structures et formes budgétaires.

CHAPITRE II

ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES AU LIBAN

L'évolution économique n'a contribué au développement du rôle de l'État que dans la mesure où elle a pu fournir à celui-ci les moyens financiers nécessaires à son interventionnisme. En effet, cette même évolution qui fit apparaître dans la société libanaise des besoins socio-économiques nouveaux a procuré en même temps aux pouvoirs publics des ressources nouvelles pour les satisfaire. C'est ainsi que l'État a pu développer son rôle d'agent dépensier.

Nous avons essayé de montrer dans le chapitre précédent comment la croissance des structures libanaises fut à l'origine du développement fonctionnel de l'État, comment par le fait même de leur croissance ces structures avaient fini par poser des problèmes de nature sociale et économique, appelant ainsi, de plus en plus, l'intervention des pouvoirs publics. Nous disons maintenant qu'aussi nécessaire qu'elle soit, cette intervention n'eut pas été possible si l'État n'avait disposé de ressources suffisantes pour augmenter ses dépenses.

L'accroissement des ressources et des dépenses publiques a atteint aujourd'hui un stade où commence à se dessiner une évolution dans les conceptions et méthodes financières. Sous le passage d'un ordre de grandeur à un autre ordre de grandeur s'opère insensiblement une transformation des structures budgétaires et fiscales.

Nous consacrons ce second chapitre, d'abord à l'étude des moyens d'action financiers de l'État: ressources et dépenses publiques, ensuite à l'évolution des conceptions financières.

SECTION I

DÉVELOPPEMENT DES MOYENS
D'ACTION FINANCIERS DE L'ÉTAT

Les ressources et les dépenses publiques constituent des moyens d'action pour l'État, en ce sens qu'elles lui permettent d'élargir le champ de ses activités et d'intervenir dans la vie économique et sociale. Toute politique, toute intervention des pouvoirs publics se traduit généralement par un acte de nature financière: une dépense à effectuer, une ressource à assurer. Le développement du rôle de l'État est fonction pratiquement des moyens d'action financiers dont cet État dispose.

C'est un fait que dans tous les pays du Proche et du Moyen-Orient les dépenses et les ressources publiques ont augmenté considérablement depuis la deuxième guerre mondiale. En Égypte, les recettes perçues au titre du budget ordinaire de 1955-56 représentent environ 215% du chiffre correspondant de 1945-46. En Iraq, les recettes ont presque quadruplé durant la même période. Les dépenses ont augmenté en général dans la même proportion (1).

Au Liban, on enregistre le même mouvement d'accroissement, à partir de l'Indépendance (1943).

Nous examinerons l'évolution de la situation budgétaire au Liban, sous le double rapport de l'accroissement des ressources et des dépenses publiques.

§ 1. — *Ressources publiques*

Lorsqu'on porte son examen sur les budgets ordinaires de l'État, depuis la deuxième guerre mondiale, on constate que les recettes ont augmenté dans une plus grande proportion que les dépenses. Cet écart entre les deux mouvements d'accroissement a eu pour effet de laisser, à la fin de chaque exercice financier depuis 1945, des excédents budgétaires substantiels. En étudiant le phénomène d'accroissement des ressources publiques au Liban, il convient toujours de réserver une place spéciale aux excédents de recettes.

(1) *Étude Trimestrielle du Développement Ec...*, pp. VIII-IX.

A) *Accroissement des ressources*

1° Le mouvement d'accroissement. — Quand on analyse les facteurs qui ont déterminé la constante augmentation des ressources publiques au Liban, depuis une quinzaine d'années, on aboutit à cette conclusion que le phénomène d'accroissement est dû principalement à l'élévation générale du niveau de l'activité économique. Le rendement, toujours plus important des impôts depuis 1944, n'est redevable en effet que dans une mesure relativement faible au relèvement des taux anciens d'imposition et à la création d'impôts nouveaux.

Nous présentons ci-dessous une progression chiffrée du total des recettes perçues au titre des budgets ordinaires de 1944 à 1958 (1):

Année	Recettes en L.L.	Coefficient d'augmentation
1944	37.741.188	100
1945	55.151.950	146
1946	73.915.827	196
1947	85.988.438	227
1948	78.754.612	208
1949	87.367.107	234
1950	83.317.342	220
1951	105.307.020	279
1952	124.927.346	331
1953	141.231.969	386
1954	157.444.486	416
1955	178.863.174	474
1956	191.979.912	508
1957	209.941.644	566
1958	225.473.582 (2)	597

(Ces chiffres représentent des résultats nets, après déduction des montants virés du Fonds de Réserve aux budgets ordinaires.)

(1) V. comptes clos des années correspondantes.

(2) Compte tenu de l'aide américaine de L.L. 40 millions environ. D'après comptes clos obtenus récemment, les recettes perçues en 1959 et 1960 se sont élevées respectivement à: L.L. 250.902.433 et L.L. 316.556.158.

Les impôts indirects qui n'ont pas subi de modification essentielle au point de vue de l'assiette et des taux ont continué, à la faveur de l'expansion économique générale, à fournir les deux tiers environ des ressources publiques. D'un exercice à l'autre, cette proportion n'a presque pas varié. Nous étudierons plus loin, les origines des ressources publiques au Liban.

La forte proportion d'impôts indirects a toujours été considérée comme une grave anomalie dans le régime financier libanais. C'est ainsi que la Commission Parlementaire des Finances déclarait en 1953: «On peut dire qu'il n'existe pas au Liban de système fiscal équitable puisque près de trois-quarts des recettes de l'État sont prélevées sur les revenus des classes les plus pauvres. Il nous faut, pour remédier à cette situation, prendre deux séries de mesures: d'une part, adopter les réformes proposées dans le présent rapport en ce qui concerne les augmentations et diminutions d'impôts, d'autre part, relever le niveau du revenu national au moyen de grands travaux de développement économique, en exploitant notamment toutes les ressources hydrauliques du pays (1).»

Si on se tourne maintenant vers les impôts de création récente, c'est-à-dire ceux que les pouvoirs publics ont institués après la deuxième guerre mondiale, on constate que leur contribution au mouvement d'accroissement des recettes est relativement peu importante. Considérons en effet les deux grands systèmes d'imposition institués par le premier régime de l'Indépendance: l'impôt sur le revenu de 1944 et l'impôt sur les successions de 1951. L'apport qu'ils réalisent paraît assez insignifiant lorsqu'on le place en regard de la masse totale des ressources perçues annuellement. Cela est une preuve que l'accroissement des recettes au Liban est dû, en premier lieu, à l'expansion du revenu national, et que les relèvements des taux anciens d'imposition et la création d'impôts nouveaux n'ont joué à l'égard de ce phénomène d'accroissement qu'un rôle secondaire.

(1) *Débats Parlementaires*, 1953, pp. 400 s.

Nous donnons ci-dessous quelques chiffres correspondants au rendement annuel de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les successions (1):

Année	(en milliers de L.L.)	
	Impôt sur le revenu	Impôt sur les successions
1950	10.107	—
1951	11.315	—
1952	13.546	97
1953	15.664	597
1954	17.495	624
1956	20.065	1078
1957	22.212	681

Ainsi donc avec une fiscalité demeurée légère, le Trésor public a bénéficié, à la faveur d'une conjoncture économique ascendante, d'une augmentation continue des recettes.

Si l'on compare, enfin, le gonflement des ressources publiques au niveau des prix entre 1944 et 1957, on constate qu'il s'agit d'un accroissement réel, car, sauf exceptions, les prix n'ont pas augmenté durant cette période; ils ont au contraire tendu à la baisse après la fin des hostilités.

Le mouvement d'accroissement des recettes est appelé à se prolonger dans l'avenir, s'il est soutenu par une conjoncture économique favorable. A cet égard, le rendement des investissements effectués au cours de la dernière décennie, tant dans le secteur public que privé, ne manquera pas de produire ses effets.

2° Origine des ressources. — En se référant à la classification adoptée dans les comptes clos que publie chaque année le Ministère des Finances, on pourrait diviser les recettes du budget ordinaire en cinq grandes catégories: les impôts directs, les impôts indirects, les ressources domaniales, les recettes diverses et les prélèvements sur le fonds de réserve.

Le tableau suivant montre d'une manière analytique le contenu des deux rubriques «impôts directs» et «impôts indirects»:

(1) V. comptes clos des années correspondantes.

I. — IMPÔTS ET REDEVANCES DIRECTS

A. — *Impôts directs*

Taxe sur la propriété bâtie
Taxe sur les terrains
Impôt sur le revenu
Droit de succession
Droit sur les postes de radio
Impôt sur les véhicules privés

Impôt sur les forêts

B. — *Droits d'enregistrement et de timbre*

Frais de justice
Frais de notaire
Droits d'enregistrement
Droits de timbre
Droits perçus par la Direction de la circulation
Droits payés à la Sûreté Générale
Droits consulaires

Les principaux impôts directs furent introduits au Liban à partir de l'Indépendance, en 1943. L'impôt sur la propriété bâtie qui s'applique aux diverses catégories d'immeubles à raison de leur valeur locative fut institué par un décret-loi N° 55 E.T. du 24 Juin 1943.

Il s'applique aux immeubles à usage commercial et industriel, y compris les terrains sur lesquels ils sont construits.

L'impôt sur la propriété bâtie s'applique en outre aux terrains non agricoles utilisés à des fins industrielles ou commerciales.

L'essor du bâtiment dans la ville de Beyrouth, après 1947, a eu pour effet d'accroître le rendement de l'impôt sur la propriété bâtie. Bien que les rentrées aient doublé entre 1948 et 1953, le rendement demeure relativement insuffisant, et cela pour deux raisons :

a) Les lois spéciales des loyers, cherchant à protéger la masse des locataires contre des augmentations excessives de prix, ont

bloqué les loyers anciens à des niveaux inférieurs au niveau normal (l'impôt sur la propriété bâtie a continué d'être perçu sur base d'un pourcentage calculé par rapport aux loyers d'avant-guerre). Le rendement de l'impôt eut été beaucoup plus important si on avait pris pour base la valeur locative réelle et actuelle de l'immeuble.

b) Le rendement insuffisant de l'impôt est dû aussi à une perception défectueuse.

L'impôt sur le revenu qui frappe les bénéficiaires, les salaires et les revenus du capital mobilier fut introduit par une loi du 4 Décembre 1944. Il a un certain caractère de généralité en ce sens qu'il touche les différentes sources de revenus; en effet, aux termes de l'article 2 de la loi précitée, il «s'applique aux bénéficiaires des professions et exploitations commerciales, industrielles et artisanales, ainsi qu'aux bénéficiaires des professions libérales et de toutes occupations lucratives qui ne sont pas déjà soumises, par ailleurs, à un impôt spécial sur le revenu...» Le législateur a cependant voulu créer des exemptions en faveur de certaines institutions; c'est ainsi que, d'après l'article 5, ne sont pas soumis à l'impôt:

- a) les établissements d'enseignement;
- b) les hôpitaux, asiles, hospices subventionnés par l'État ainsi que les œuvres de bienfaisance rendant des services à titre gratuit;
- c) les hospices d'aliénés et les sanatoria du secteur privé;
- d) les syndicats et les coopératives agricoles à caractère non commercial, etc...;
- e) les exploitants agricoles qui vendent leurs produits «sans les exposer dans un magasin spécial ouvert à cet effet».

Ces exemptions traduisent bien l'intention du législateur qui entend utiliser l'impôt sur le revenu à des fins économiques et sociales. Au moyen de ces exemptions, il intervient d'une manière indirecte dans le domaine de l'enseignement et de l'hygiène; il encourage la création d'établissements scolaires, d'hospices, hôpitaux, sanatoria, etc... Le secteur agricole se trouve favorisé aussi par les mêmes mesures; ceci s'inscrit d'ailleurs dans la politique générale du gouvernement qui va dans le sens d'une stimulation de l'agriculture libanaise.

Les taux de l'impôt sont progressifs en ce sens qu'ils augmentent avec les différentes tranches d'imposition. Ils sont en outre plus

élevés pour les carrières commerciales que pour les carrières non commerciales.

Par ailleurs, le législateur a prévu des taux d'amortissement industriel et commercial. Il fallait en effet permettre aux entrepreneurs de prélever sur les bénéficiaires, en franchise fiscale, la fraction nécessaire pour maintenir les machines et l'outillage en état. Bénéficiaire de l'amortissement, tous les éléments d'immobilisation de l'actif qui sont indispensables à la production et au fonctionnement commercial et qui se détériorent par l'usage. Il s'agit notamment des immeubles, du matériel, de l'outillage, etc...

Certain parti politique a proposé récemment, par l'intermédiaire de son représentant au gouvernement, la suppression de l'impôt sur le revenu. Il estimait que celui-ci était assez inefficace au point de vue du rendement. Si le projet d'abrogation n'est pas adopté, le gouvernement devra, croyons-nous, réviser le système en vue de combattre l'évasion et la fraude fiscale. A cette fin, il pourrait s'inspirer des méthodes pratiquées aux États-Unis où un certain nombre seulement de déclarations est soumis à un contrôle minutieux; celles-ci étant choisies par voie de tirage au sort, tout contribuable peut se voir exposé à l'inquisition du fisc.

L'impôt sur les successions devait faire bien plus tard son entrée dans le système fiscal libanais; institué par une loi du 21 Décembre 1951, il s'applique à toute mutation de propriété mobilière et immobilière effectuée sans contrepartie: succession, leg, don, wakf, etc...

Les impôts directs au Liban contribuent dans une mesure relativement faible à la couverture des dépenses publiques. Ils ne représentent que 25 à 30% du total des recettes annuellement perçues, ce que l'on considère communément comme une anomalie de la fiscalité libanaise. A cela, il existe de nombreuses explications. D'une part une fiscalité légère apparaît chez nous comme une nécessité économique, vu que les taux modérés d'imposition directe ont le pouvoir d'attirer les capitaux étrangers dans le pays et encouragent généralement les investissements productifs. D'autre part le rendement insuffisant des impôts directs est dû aux mauvaises méthodes de perception et à la fraude fiscale.

Nous présentons ci-après une progression chiffrée de

l'ensemble des impôts directs, en classant séparément les droits d'enregistrement et de timbres (1):

Année	(en milliers de L.L.)	
	Impôts directs	Droits d'enreg. et de timbres
1950	15.056	9.247
1951	17.087	10.826
1952	19.690	12.557
1953	23.114	13.069
1954	26.750	16.321
1956	33.354	23.023
1957	37.594	25.413

(Selon qu'on assimile les droits d'enregistrement et de timbres aux impôts indirects ou aux impôts directs, l'apport réalisé annuellement par ces derniers représente 25 ou 30% du total des recettes.)

C'est surtout sur les impôts indirects que le gouvernement compte pour couvrir les dépenses du budget ordinaire. Ils fournissent 56 à 60% des recettes et consistent principalement en droits de douane et contributions indirectes diverses: droits sur les produits inflammables et droits sur le tabac. Il ressort des chiffres suivants (2) que les rendements des impôts indirects au Liban a plus que doublé en moins de dix ans:

Année	Impôts indirects (en milliers de L.L.)
1950	50.723
1951	66.694
1952	74.030
1953	83.062
1954	93.043
1955	102.391
1956	108.032
1957	118.622

(1) V. comptes clos des années correspondantes.

(2) Nous avons déduit les droits d'enregistrement et de timbre qui étaient assimilés aux impôts indirects jusqu'en 1954 et qui figurent depuis dans une rubrique spéciale au titre des impôts directs.

Les droits de douanes, à eux seuls, fournissent un tiers environ des recettes du budget ordinaire. Ils ont augmenté considérablement depuis la deuxième guerre mondiale, à la faveur de l'évolution économique générale qui a déterminé un accroissement du volume des importations. Il convient de noter que les tarifs douaniers sont conçus essentiellement pour procurer des ressources à l'État; c'est d'une manière subsidiaire qu'ils servent à des fins protectionnistes.

Nous reproduisons ci-dessous un tableau d'accroissement des recettes douanières entre 1951 et 1958 (v. comptes clos):

Année	Droits perçus (en milliers de L.L.)
1951	33.533
1952	36.736
1953	46.168
1954	55.511
1955	67.573
1956	71.859
1957	78.951
1958 (1)	65.792

Considérons maintenant la troisième catégorie de revenus publics: les ressources domaniales qui comprennent d'une part les rentes des propriétés domaniales (terres et immeubles) et d'autre part les recettes des services d'exploitation (P.T.T., Service des Poudres, Service du Phare, etc...).

Le domaine de l'État a beaucoup gagné en extension, depuis l'Indépendance et a acquis, en même temps, une plus-value considérable. Le Président de la Commission Parlementaire des Finances a fait, en 1958, une sorte d'inventaire des biens domaniaux de l'État; il les a estimés, en partie, à L.L. 100 millions, valeur en capital (2).

En examinant les ressources domaniales qui figurent au budget ordinaire, on constate que leur apport est des plus réduits. Le

(1) D'après comptes clos obtenus récemment, on a pour les années 1959 et 1960 les chiffres de L.L. 89.472.259 et L.L. 112.510.780.

(2) JOSEPH CHADER, *Rapport général sur les finances de l'Etat*, 1958.

Président de la Commission parlementaire des Finances attribue à une gestion routinière le faible rendement du domaine de l'État.

Si d'un exercice financier à l'autre, les recettes des services d'exploitation (notamment les P.T.T.) accusent un certain accroissement, par contre, les revenus du domaine immobilier sont demeurés à l'état stationnaire. C'est ce que traduit le tableau ci-dessous (1):

Année	(en milliers de L.L.)		Total
	Domaine de l'État	Services d'exploitation	
1950	888	2.719	3.607
1951	577	3.646	4.223
1952	599	4.404	5.003
1953	494	4.975	5.469
1954	784	4.020	4.804
1956	681	6.488	7.169
1957	698	6.980	7.677

Malgré son importance, au point de vue de la valeur en capital, le domaine immobilier de l'État représente un avoir quasi improductif. Les ressources domaniales ne représentent que 3 à 4% des recettes totales du budget ordinaire. La gestion du domaine appelle donc une réforme radicale qui tienne compte des impératifs économiques et commerciaux.

Enfin la quatrième source de revenus figure dans le budget général de l'État sous la rubrique «Recettes diverses» où se mêlent des éléments financiers parfois hétérogènes: retenues pour le Fonds de pension, rentrées des hôpitaux, amendes et jugements, versements des sociétés concessionnaires et surtout versements des sociétés pétrolières, etc...

Jusqu'en 1958, les «recettes diverses» n'avaient procuré à l'État que 10% seulement des ressources publiques. Les redevances pétrolières constituent le principal élément du poste «recettes diverses»; mais les accords conclus avec les sociétés pétrolières

(1) V. comptes clos des années correspondantes (les différences des chiffres, ici et ailleurs, sont dues aux arrondissements).

n'étaient guère avantageux pour le Trésor libanais. En ce qui concerne l'entente avec l'I.P.C., les droits à payer au Liban, qui avaient été fixés en 1934 à 3 piastres et quart par tonne de pétrole brut exporté de notre territoire, furent portés en 1947, à la suite de la dévaluation du franc, à 7 p.35. Quelques années plus tard, le gouvernement libanais devait conclure un accord analogue avec la Tapline. Les conditions lésionnaires de nos accords pétroliers ne tardèrent pas à soulever l'opinion parlementaire ainsi que l'opinion publique; celles-ci prirent conscience de ce double fait: d'une part, les pays producteurs de pétrole, tels que l'Irak et l'Arabie Séoudite avaient déjà modifié leurs accords et obtenu la moitié des bénéfices de la production; d'autre part, les sociétés étrangères bénéficiaient d'une économie substantielle du fait du passage des pipe-lines en territoire libanais. Par ailleurs on n'avait même pas à craindre que les sociétés pétrolières déplacent leurs installations dans les pays voisins; cette crainte serait «dénuée de fondement, écrivait un économiste en 1956, pour plusieurs raisons dont voici les principales:

« a) Les sociétés de pétrole ont investi pour l'installation des pipe-lines et des raffineries, des capitaux énormes... Elles n'ont donc aucun avantage à détruire ce qu'elles ont construit.

« b) Il n'est pas dans leur intérêt de dévier leurs pipe-lines vers les côtes syriennes; elles... se trouveraient être à la merci des autorités syriennes qui pourraient demander des revenus supplémentaires...

« c) ...le Liban est un État qui respecte les engagements conclus de son plein gré... Ce qui n'est pas du tout le cas dans d'autres pays (1).»

Aux termes d'un accord intervenu en 1959 entre le gouvernement libanais et l'Irak Petroleum Company, les redevances pétrolières furent relevées à quelque L.L. 10 millions par an. De ce fait, le poste «Recettes diverses» est appelé à se gonfler considérablement, à moins que les pouvoirs publics ne décident de dévier les versements des sociétés pétrolières vers quelque budget extraordinaire (2).

(1) TALHAT YAFI, *La modification des accords pétroliers*, in *Action*, Février 1956.

(2) L'I.P.C. a payé des arriérés d'un montant global de L.L. 51.468.918, en 1959 (v. JOSEPH CHADER, *La situation financière de l'Etat jusqu'à fin 1960*, p. 12).

Nous arrivons maintenant aux «prélèvements effectués sur le Fonds de Réserve» qui figurent au titre V du budget général (Première Partie: les revenus publics). Nous consacrerons, comme nous l'avons déjà dit, une place spéciale à l'étude des excédents budgétaires qui alimentent le Fonds de Réserve.

B) *Excédents budgétaires*

Après la guerre de 1914-18, la plupart des pays d'Europe ont commencé à connaître le déficit budgétaire, car les dépenses des États avaient pris une importance démesurée par rapport aux recettes. Les nécessités de la reconstruction d'une part, le ralentissement de l'activité économique d'autre part, avaient suscité ce déséquilibre dans les finances publiques. Après avoir été rétabli durant la période de l'entre-deux-guerres, l'équilibre financier devait être rompu, à nouveau, à partir de la deuxième guerre mondiale. Le déficit budgétaire allait devenir un phénomène familier aux pouvoirs publics et, à certaines périodes, leur souci majeur.

C'est une originalité des finances publiques libanaises que l'équilibre financier ne puisse être étudié que sous le rapport des excédents budgétaires... En le comparant aux nations économiquement évoluées, le Liban d'après l'Indépendance apparaît comme un pays qui a disposé de plus de recettes qu'il n'en pouvait dépenser... Nous étudierons d'abord le mouvement d'accroissement et ensuite le régime financier des excédents.

1° Progression des excédents. — Le budget ordinaire de l'État a fait apparaître, chaque année, depuis 1943, des excédents substantiels de recettes. On relève cependant une exception pour l'exercice financier de 1950 qui s'est soldé par un déficit d'environ L.L. 1.205.000 (1). C'est qu'en 1950, l'union douanière libano-syrienne fut rompue, avec pour résultat immédiat une régression de l'activité économique. En conséquence, le rendement des impôts indirects et notamment les droits de douane baissa fortement. Mais en général les budgets libanais ont accusé, en fin d'exercice, un

(1) V. comptes clos, 1950.

excédent de recettes. Le tableau ci-dessous est à cet égard significatif (1) :

Année	(en milliers de L.L.)	
	Excédent net	Solde reporté au Fonds de Réserve à la fin de l'exercice financier
1943	5.095	8.692
1944	10.075	17.817
1945	19.311	27.097
1946	21.922	28.650
1947	25.266	53.916
1948	8.687	44.103
1949	3.965	39.068
1950	— 1.205	18.273
1951	15.256	33.529
1952	36.417	65.482
1953	44.923	76.866
1954	46.262	88.659
1956	30.632	69.566
1957	17.476	79.754
1958	92.632

Le chiffre net des excédents n'apparaît pas à première vue dans les comptes clos. Pour l'obtenir, on déduit, comme il se doit, de l'excédent brut de recettes, les prélèvements effectués sur le Fonds de Réserve pour alimenter le budget ordinaire.

Quels sont les facteurs qui ont contribué à la formation des excédents budgétaires ?

Le premier facteur se rapporte à une certaine politique du gouvernement libanais, qui a consisté à maintenir toujours un solde excédentaire des recettes sur les dépenses ordinaires; en ce faisant, le gouvernement avait surtout en vue d'alimenter le Fonds de Réserve par lequel sont financés les investissements productifs du secteur public. Les préparateurs du budget ont, pour cela, suivi une méthode tendant à sous-évaluer systématiquement les recettes,

(1) V. comptes clos des années correspondantes. Pour les années postérieures à 1954, cf. *Avant-propos au projet de budget de 1960*, p. 40.

ce qui a eu pour effet de faire apparaître, au cours de la période d'exécution, d'importants excédents (1).

Le second facteur se rapporte à la méthode d'évaluation des recettes. Les lois de comptabilité publique ont établi une règle spéciale qui consiste à prendre pour base des évaluations, la moyenne des deux derniers résultats connus (par la publication des comptes clos), c'est-à-dire pratiquement la moyenne des deux années avant-dernière. (V. article 18 du décret législatif N° 55 du 19 Mars 1953 et article 16 du décret de comptabilité du 29 Décembre 1954 et article 14 du décret législatif N° 117 du 12 Juin 1959. Il est vrai que ces mêmes règlements réservent au Ministre des Finances un certain pouvoir d'appréciation en ce qui concerne l'évaluation.) Or les règles précitées, tout comme la règle de la pénultième année qui fut longtemps appliquée en France (2) se sont avérées, à l'usage, trop pessimistes. En effet, le Liban, depuis l'Indépendance, a connu une expansion économique continue, de sorte que les prévisions basées sur le rendement fiscal des exercices précédents étaient largement dépassées. Il devait en résulter des plus-values considérables, des excédents.

Le troisième facteur a trait à l'insuffisance du personnel, particulièrement au Département des Travaux Publics. Celui-ci ne parvenait pas à utiliser tous les crédits affectés aux travaux, parce qu'il ne disposait pas d'un nombre suffisant de techniciens, d'entrepreneurs et de main-d'œuvre.

Dans le même ordre d'idée, la mécanisation insuffisante du travail en général rendait impossible l'exécution intégrale de tous les projets inscrits au budget; il en résultait une consommation partielle des crédits votés et donc, dans une certaine mesure, des excédents de recettes.

A partir de 1956, on a obvié à ces deux inconvénients: insuffisance de personnel et de moyens mécaniques. Le volume des sommes non dépensées en fin d'exercice s'en est trouvé réduit et par conséquent aussi le montant des excédents budgétaires.

(1) Ce point de vue a été soutenu par un économiste, le Dr Albert Badre, dans une Conférence donnée au Cénacle libanais en date du 23 Avril 1956.

(2) JULIEN LAFERRIÈRE et MARCEL WALINE, *Traité élémentaire de science et de législation financière*, p. 111.

2° Fonds de Réserve. — Les divers décrets de comptabilité publique ont organisé le régime juridique et financier du Fonds de Réserve, au double point de vue de ses éléments constitutifs et de ses affectations. Le récent décret-législatif N° 117 du 12 Juin 1959 dispose dans son article 203 que le Fonds de Réserve est constitué par le solde excédentaire des recettes sur les dépenses. Les principales affectations du Fonds, telles qu'elles sont définies par l'article 204 sont les suivantes: virements au budget ordinaire pour couvrir les dépenses engagées au cours des exercices précédents, les crédits additionnels ouverts en cours d'année, les déficits éventuels du budget. Le reste est transféré aux Caisses autonomes des grands travaux pour financement de programmes déterminés en vertu de lois spéciales. (Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 19 du décret-loi précité, les dépenses d'investissement ont été intégrées au budget ordinaire; elles doivent désormais figurer dans la quatrième partie de celui-ci.)

Le Fonds de Réserve est conçu, au Liban, comme un compte-caisse arrêté à la fin de chaque exercice financier. Ses résultats apparaissent dans les comptes clos publiés annuellement par le Ministère des Finances. Le Fonds est formé de quatre écritures: 1°/ les entrées pendant l'année en cours; 2°/ les sorties pendant cette même année; 3°/ le solde au 31 Décembre de l'année précédente; 4°/ le solde net arrêté à la fin de l'année en cours. Ne figurent pas dans ce compte-caisse, toutes les créances du Fonds sur les tiers, notamment les avances consenties par le Trésor aux services publics. De même que les obligations qui sont à la charge du Fonds, telles que les sommes à perdre éventuellement du fait des garanties accordées par l'État aux collectivités publiques et aux particuliers, n'entrent pas en ligne de compte. Cela étant, il est assez difficile de connaître la situation du Fonds de Réserve dans tous ses éléments actifs et passifs. Le Président de la Commission Parlementaire des finances avait établi de la manière suivante la situation «véritable» des réserves de l'État au 31 Décembre 1955 (1) (en milliers de L.L.):

(1) JOSEPH CHADER: Déclarations au Journal *Al-Jaryda*, 3 et 7 Déc. 1955.

<i>Crédit total</i>	<u>176.152</u>
1. Solde du Fonds de réserve à fin 1954	136.152
2. Réserve de l'Office du blé à fin 1955	5.000
3. Réserve de la Direction de la Loterie Nationale	3.000
4. Excédent du budget ordinaire de 1955	32.000
<i>Débit total</i>	<u>137.455</u>
1. <i>Sommes à considérer comme irrécouvrables</i>	33.143
Déficit du compte des réfugiés palestiniens	6.501
Paiements — victimes et dommages de guerre (1941)	647
Prêts à divers ministères	9.207
Avance mois de traitements aux fonctionnaires (1947).	2.436
Rachat du réseau téléphonique (1946)	4.700
Déficit des Téléphones en 1952 et 53	1.652
Obligations souscrites par le Gouvernement sans ouverture préalable de crédit	8.000
2. <i>Montants destinés aux contributions à la P.H.I. et à la B.I.R.D.</i>	11.943
3. <i>Prêts du Trésor non remboursés à fin 1955</i>	62.854
4. <i>Autres prêts dont le recouvrement n'est pas assuré</i>	8.748
5. <i>Crédits de la C. autonome des g. travaux en 1955</i>	14.155
6. <i>Remboursement des bons du Trésor en 1955</i>	6.612
<i>Excédent net</i>	<u>38.697</u>

Au point de vue économique et financier, les virements à la Caisse autonome des grands travaux présentent, par rapport aux

autres affectations du Fonds de Réserve, un intérêt spécial. Ils reflètent dans une large mesure la politique économique et sociale que l'État a suivie depuis la fin de la deuxième guerre mondiale et qu'il ne cesse de développer et d'améliorer; ils témoignent de l'intervention croissante des pouvoirs publics, dans le financement des investissements.

La progression ci-dessous indique le montant des prélèvements effectués annuellement sur le Fonds de Réserve pour être virés à la Caisse autonome (1).

Année	(en milliers de L.L.)
	Virements du F. de Réserve à la Caisse autonome
1943	5.572
1944	950
1945	10.031
1946	20.370
1948	18.500
1949	9.000
1950	19.590
1953	12.680
1954	7.836
1957	22.188

Le mouvement d'accroissement des excédents indique que l'État libanais a, depuis l'Indépendance jusque vers l'année 1955, disposé de beaucoup plus d'argent qu'il n'en pouvait dépenser. Nous avons déjà montré comment le gouvernement a essayé, à partir de 1956, d'obvier à l'insuffisance du personnel technique et des moyens mécaniques, ce qui a permis une consommation plus grande des crédits budgétaires et, par conséquent, une diminution sensible des excédents. Aussi semble-t-il que l'on ne doit plus compter désormais sur l'exécution partielle du budget ordinaire — puisque c'est de l'exécution partielle du budget que

(1) V. comptes clos des années correspondantes.

résultent, dans une certaine mesure, les excédents — pour alimenter le Fonds de Réserve. Tout indique que nous sommes sur le point d'atteindre le «juste» équilibre budgétaire.

La constante augmentation des ressources publiques a permis à l'État de satisfaire de plus en plus les besoins nouveaux suscités par l'évolution socio-économique. C'est par le moyen des dépenses publiques qu'il a pu progressivement intervenir dans tous les domaines de la vie nationale. Ainsi à l'accroissement des recettes a correspondu un accroissement parallèle des dépenses.

§ 2. — *Dépenses publiques*

L'accroissement des dépenses est un phénomène qui s'est manifesté dans les finances publiques de tous les pays. Jusqu'en 1914, le rythme de l'accroissement était assez lent; puis après la première guerre mondiale, le mouvement dans son ensemble s'est accéléré(1).

Au Liban et dans les pays du Proche et du Moyen-Orient en général, les dépenses ont augmenté à partir de la guerre de 1939 dans une proportion et à un rythme jusque-là inconnus. Le développement du rôle de l'État que nous avons considéré comme le produit de l'évolution socio-économique a constitué le principal facteur d'accroissement des dépenses.

Quand nous aurons étudié le fait même de l'accroissement, nous examinerons ses limites.

A) *Accroissement des dépenses*

1^o Mouvement d'accroissement. — C'est surtout dans le cadre du budget ordinaire que s'effectuent les dépenses publiques. Cependant depuis l'Indépendance, l'État a tendu à placer hors budget une certaine catégorie de dépenses, en instituant de nombreux budgets autonomes, annexes et extraordinaires.

De 1944 à 1958, le budget ordinaire a accusé un constant accroissement au point que les chiffres paraissent difficilement

(1) MAURICE DUVERGER, *Institutions financières*, p. 59.

comparables d'une période à l'autre. Nous reproduisons ci-dessous une progression chiffrée des dépenses par année, en indiquant le coefficient d'accroissement (1):

Année	Dépenses publiques (en L.L.)	Coefficient d'augmentation
1944	27.666.573	100
1945	35.920.893	130
1946	51.993.915	187
1947	60.722.427	219
1948	70.076.517	253
1949	83.401.986	301
1950	84.521.928	305
1951	90.051.120	325
1952	88.509.851	319
1953	96.327.423	348
1954	111.181.969	401
1955	132.376.965	478
1956	161.348.014	576
1957	192.466.137	695
1958	181.622.338	656
(1961)	(268.000.000) ⁽²⁾	
(1962)	(400.000.000) ⁽³⁾	

Si on répartit le montant global des dépenses effectuées annuellement au titre du budget ordinaire, entre les divers départements de l'État, on constate que les chapitres de la sécurité intérieure et extérieure englobent 30% environ du total des crédits. Les activités économiques (Travaux Publics, Agriculture, Économie Nationale et Ministère du Plan) en absorbent environ 20% et les services sociaux (Éducation nationale, Hygiène, Affaires sociales) 18% environ. Le reste revient à la catégorie Administration (Pouvoirs Publics: Présidence de la République, Chambre des députés

(1) V. comptes clos des années correspondantes. — Cf. aussi tableau général des dépenses dans l'*Avant-propos au projet du budget de 1960*, p. 37.

(2) Journal *Al-Amal* du 25 Sept. 1960 (prévisions).

(3) *L'Orient* du 9 Sept. 1961 (prévisions). A signaler que les crédits des Offices autonomes y sont englobés.

et gouvernement. Affaires étrangères, Finances, Justice et administration centrale du Ministère de l'Intérieur) et au chapitre «obligations financières de l'État». C'est en effet ce qui ressort du tableau suivant (1):

	(en milliers de L.L.)				
Objets de dépenses	1945	1950	1951	1954	1957
Catégorie: Adminis- tration (<i>total</i>)	7.273	11.448	13.479	19.312	30.225
Sécurité intérieure et extérieure (<i>total</i>)	11.393	25.092	28.747	34.423	57.564
Activités économiques (T.P., Agric., etc...) (<i>total</i>)	8.546	22.041	20.864	19.003	42.947
Activités sociales (Éducation, Hyg., etc...) (<i>total</i>)	5.099	12.676	14.345	18.872	31.576

Les dépenses afférentes à la Défense Nationale ont considérablement augmenté depuis 1950, surtout en raison de la guerre de Palestine, et de la modernisation constante de l'armement. Quant aux activités économiques de l'État, il convient de signaler qu'elles sont de plus en plus financées à l'aide de ressources autres que celles du budget ordinaire.

A côté du budget général, figurent quelques budgets annexes qui sont discutés et votés par le Parlement, et dont le solde seul est porté en principe au budget ordinaire. Une vingtaine de millions de livres libanaises sont perçues annuellement au titre de ces budgets spéciaux dont dix-sept millions environ sont dépensés (2).

En ce qui concerne les budgets extraordinaires, nous avons déjà parlé des Caisses autonomes instituées à partir de 1944, et destinées à financer les grands travaux entrepris par l'État. Nous

(1) V. comptes clos des années correspondantes. Les différences sont dues aux arrondissements de chiffres.

(2) JOSEPH CHADER, *Rapport général sur les Finances de l'Etat*, 1958, pp. 2-5-6.

rappelons que ces organismes sont alimentés par le Fonds de réserve; leurs allocations font l'objet de lois spéciales se rapportant à chaque projet séparément. (V. Chap. I^{er}, pour le montant des crédits ouverts et dépensés.)

Il convient enfin de réserver dans notre étude une certaine place aux budgets municipaux. Il existait, en 1956, au Liban, 204 municipalités; on en a créé peut-être une dizaine depuis lors. Les municipalités peuvent être définies comme étant des collectivités publiques, dotées de la personnalité et de l'autonomie financière; elles sont chargées des intérêts particuliers des villages et des villes. Le Ministère de l'Intérieur exerce une certaine tutelle à l'égard de ces collectivités: il approuve leurs budgets ainsi que leurs comptes clos. Les dépenses des municipalités sont généralement couvertes par deux sortes de ressources:

a) Les droits et taxes perçus directement par chaque collectivité sur son propre territoire.

b) Les droits et taxes perçus pour le compte de ces collectivités par l'État; celui-ci distribue ensuite le produit de la perception aux différentes municipalités, au prorata de leurs charges budgétaires. Les droits et taxes en question ne figurent pas au budget ordinaire. Ils frappent les véhicules automobiles, les postes récepteurs de radio, les polices d'assurance, les boissons alcoolisées et non alcoolisées, les produits inflammables, les chargements maritimes, etc...

Les impôts et redevances directs comprennent:

a) une surtaxe sur la propriété bâtie à l'intérieur du périmètre municipal;

b) une taxe sur les maisons d'habitation;

c) une taxe sur les locaux commerciaux.

Quant aux impôts et redevances indirects, ils comprennent principalement: les droits portuaires perçus au profit des villes côtières, droits sur les produits inflammables.

Les revenus servent à couvrir les dépenses qui sont propres aux activités municipales; une partie est affectée aux traitements des fonctionnaires municipaux; une autre partie est affectée à la construction et à l'entretien des bâtiments municipaux, voirie, service des eaux, réseau d'égoûts, éclairage, etc...

Il est difficile d'étudier le mouvement d'accroissement des dépenses municipales, car sur 206 collectivités environ, une vingtaine seulement publient leurs comptes annuels. Aussi, nous avons dû nous inspirer d'une étude assez imprécise faite en 1956, pour dresser le tableau suivant, relatif à l'évolution des dépenses de quelques municipalités (années 1950, 51 et 52) (1):

BUDGETS MUNICIPAUX DES CAZAS

(en milliers de L.L.)

Dépenses

Agglomération	1950	1951	1952
	Chiffres réels	Estimations	
Beyrouth	8.966	9.693	9.992
Tripoli	1.675	1.543
Batroun	9	16	18
Zghorta	183	77	76
Baabda	...	55	55
Bourje Hamoud	172	527	587
Jounié	16	44	47
Aley	200	275	309
Saïda	795	...	400
Zahlé	202	279	317
Baalbeck	81	171	191
Rachaya	10	31	26
Hermel	5	19	17
Amioun	10	18	20

Il faudrait maintenant, après avoir décrit le fait de l'accroissement des dépenses publiques, rechercher ce que cet accroissement a de réel et d'apparent, de relatif et d'absolu.

2^o Mesure de l'accroissement. — Quand on veut connaître l'accroissement réel des dépenses publiques, on doit faire subir aux chiffres deux sortes de correction: la première se rapporte aux variations des prix, du pouvoir d'achat de la monnaie;

(1) *Etude Trimestrielle du Dévelop. Ec....*, p. 250.

la seconde a trait aux méthodes d'établissement des comptes publics.

S'agissant de la première correction, il apparaît que l'accroissement des dépenses, au cours de la guerre de 1939-1945, est en partie réel et en partie apparent, car durant cette période les prix ont constamment tendu à la hausse. Aussi doit-on tenir compte du facteur-prix chaque fois qu'on a à comparer les budgets libanais du temps de guerre à ceux d'avant et d'après-guerre.

Pour la période postérieure à 1945, l'accroissement peut être considéré comme réel, dans une très large mesure. En effet, au cours de la décade 1944-1954, les prix dans l'ensemble ont tendu à la baisse. Les chiffres ci-dessous sont à cet égard significatifs (1) :

Année	Indice du coût de la vie Juin-Août 1939 = 100
1945	607
1946	533
1947	500
1948	492
1949	461
1950	426
1951	462
1952	462
1953	432
1954	411
1955	417
1956	433

Pour connaître toute la réalité de l'accroissement, on doit tenir compte en outre des changements de méthodes dans l'établissement du budget. On sait que la répartition des dépenses entre les divers départements a différé d'une période à l'autre; il est arrivé notamment que l'État a dû prendre en charge des services

(1) *Etude Trimestrielle du Dévelop. Ec.*, p. XVII. — MOUHIEDDINE NSOULI, ancien Ministre des Finances, *Avant-propos au projet de budget 1955*. — Extrait d'une conférence de M. Georges Karam, ancien Ministre des Finances. V. *Le Commerce du Levant*, 9 Juin 1956.

d'exploitation autrefois concédés, comme il lui est arrivé de créer certains budgets annexes et d'en supprimer d'autres. Cela a eu pour effet d'accroître ou de diminuer apparemment les dépenses. Les exemples, ici, sont nombreux: les Douanes qui constituaient une administration autonome, dotée d'un budget distinct, ont été intégrées en date du 1^{er} Janvier 1953 au Ministère des Finances dans le cadre du budget ordinaire (1). Le Commissariat général au Tourisme, qui jouissait aussi de l'autonomie financière, figure depuis 1953 au budget ordinaire du Ministère de l'Économie Nationale (2). Il en est de même du service des Poudres qui était doté, avant 1953, d'un budget spécial et qui a été intégré, depuis, au Ministère de l'Intérieur. Le Service des Phares, autrefois donné en concession par l'État, a vu son budget incorporé au Département des Travaux Publics, à partir de 1955. Ces différences dans la technique d'inscription des dépenses, comme toute modification dans les méthodes d'établissement des comptes publics, faussent, dans une certaine mesure, la réalité du mouvement d'accroissement.

Il convient maintenant de distinguer entre accroissement relatif et accroissement absolu.

«La notion d'accroissement relatif, écrit M. Maurice Duverger, tient compte de l'évolution qui s'est accomplie parallèlement à celles des dépenses publiques dans d'autres facteurs de la vie nationale directement liés aux dépenses: l'importance de la population et l'étendue du territoire, le volume d'ensemble de la production et de revenus (3).»

Nous croyons en effet que, pour pouvoir rendre comparables les chiffres globaux des dépenses effectuées annuellement, on doit placer le mouvement d'accroissement dans le contexte de l'évolution économique générale, et plus particulièrement de l'évolution du revenu national. Nous avons, dans le chapitre précédent, décrit

(1) Les dépenses des Douanes furent inscrites dans la loi de finances de 1953 au titre VII, Section 4, et les recettes au titre des impôts indirects, Section 2, art. 1. V. comptes clos de l'année 1953.

(2) Les dépenses du Commissariat au Tourisme furent inscrites dans la loi des finances de 1953, au titre XV, section 2. V. comptes clos 1953.

(3) MAURICE DUVERGER, *op. cit.*, pp. 63-64.

les transformations de la réalité socio-économique libanaise, au point de vue du développement de la production et de l'élévation du niveau de vie. C'est à ces transformations qu'on doit constamment rapporter le mouvement d'accroissement des dépenses. Il convient en définitive d'exprimer ce mouvement en termes de revenu national. Celui-ci qui s'élevait à environ L.L. 600 millions, en 1946, est passé L.L. 1.440 millions en 1955. Parallèlement les dépenses du budget ordinaire ont passé de L.L. 51.993.915 en 1946 à 132.376.965 en 1955.

Dans le même ordre d'idées, il paraît intéressant d'établir un rapport entre l'évolution des dépenses publiques et les mouvements de la conjoncture économique. On doit se demander notamment si les dépenses varient dans le même sens que celle-ci ou au contraire à contre-sens. A ce point de vue, il faut distinguer entre différentes sortes de dépenses publiques. Les dépenses administratives, par exemple, résistent fortement aux ordres de baisse de la conjoncture économique et obéissent rapidement aux ordres de hausse; en effet, en période de conjoncture ascendante, l'État a tendance à créer de nouveaux services publics et à augmenter le nombre des fonctionnaires; par contre, en période de conjoncture descendante, les dépenses administratives ne diminuent pas en conséquence, elles se stabilisent. C'est un fait qu'on constate dans les finances publiques libanaises. En ce qui concerne les dépenses d'investissement, l'État a tendu, depuis 1943, à lancer des programmes de grands travaux dans les périodes de prospérité; c'est le processus inverse qu'il devrait suivre à l'avenir, croyons-nous, s'il entend intervenir d'une manière efficace dans le domaine économique et social. Il doit, en période de conjoncture descendante, augmenter les dépenses de capital pour provoquer une reprise générale des activités.

Nous nous demanderons maintenant si l'accroissement des dépenses est illimité ou s'il existe au contraire des limites qu'il ne doit pas dépasser.

B) *Plafond des dépenses*

1° Aspect économique du problème de la limitation des dépenses. — Tant que l'État se conforme aux dogmes traditionnels

de l'économie libérale, il a pour premier souci de maintenir l'équilibre budgétaire; la règle classique, et théorique du reste, de la préséance des dépenses trouve alors une limite de fait dans la capacité contributive des citoyens. Si au contraire, l'État se départit de sa neutralité économique pour intervenir dans les différents domaines de la vie nationale, la règle de la préséance prend une valeur pratique; le budget des dépenses peut être augmenté au-delà des prévisions de recettes. C'est ainsi que dans certains pays, l'équilibre budgétaire est délibérément sacrifié, pour faire face à des dépenses urgentes et importantes.

Le problème de la limitation des dépenses publiques, au Liban, ne peut être résolu a priori, et dans l'abstrait. Il faut le placer dans le contexte socio-économique et rechercher dans quelle mesure il est fonction de la conjoncture. Tout est de savoir si l'évolution économique permet une majoration continue des dépenses ou si au contraire elle commande de freiner le mouvement. C'est après analyse des structures sociales et économiques actuelles que l'on peut décider de l'augmentation ou de la limitation des dépenses publiques. S'agissant par exemple des dépenses d'équipement et des investissements publics en général, on pourrait dire qu'il est prématuré pour le moment de songer à une restriction, étant donné que le pays n'a pas encore atteint un niveau de développement économique et social suffisamment élevé. Ce n'est qu'après avoir exécuté les travaux élémentaires d'infrastructure que les pouvoirs publics pourront songer au problème «financier» de limitation des dépenses. Dans l'immédiat, ils ont à s'occuper du coût et de la productivité des investissements qu'ils réalisent dans le secteur public. C'est sous ce rapport que la question de limitation devrait être posée.

Le gouvernement libanais s'est surtout préoccupé des effets inflationnistes des dépenses d'équipement. Dans son rapport sur les finances de l'État (1), le Président de la Commission des Finances a souligné le lien qui existait entre leur accroissement et la hausse du coût de la vie. Il a invité les responsables à mettre en œuvre un système régulateur des activités dépensières de l'État. Mais il n'a pas, pour autant, fixé une limite rigide à cet accroissement.

(1) JOSEPH CHADER, *op. cit.*, p. 15.

Pour lui, au contraire, les facteurs qui militent en faveur d'une majoration continue et raisonnable des dépenses sont bien fondés (1) : l'augmentation du facteur humain, la prospérité générale, l'élévation du standing de vie, le rendement de plus en plus substantiel des investissements réalisés, depuis 1946, dans le secteur privé et dans le secteur public, etc... La constante augmentation du revenu national favorise enfin un accroissement parallèle des dépenses publiques (2).

S'agissant maintenant des dépenses administratives ou de fonctionnement, il semble que leur accroissement continu depuis l'Indépendance pose un problème sérieux à l'État. Elles constituent en quelque sorte «les frais généraux de gestion de la communauté nationale» selon l'expression de M. Maurice Duverger. Sans doute l'accroissement de la population est, dans une certaine mesure, à l'origine de l'extension des services proprement administratifs. Il n'en demeure pas moins cependant que les cadres ont été abusivement gonflés. Un Ministre des Finances déclarait en 1951 : «L'opinion commune considère le Liban comme un État de fonctionnaires puisque les 2/3 du budget leur sont consacrés... Le gouvernement aurait pu jeter sur le pavé 2000 fonctionnaires (3)...» C'est parce qu'ils craignent de provoquer une crise sérieuse de chômage que les gouvernements libanais ont toujours hésité à licencier le contingent de fonctionnaires inutiles. Ils se trouvent pratiquement devant l'alternative suivante : ou admettre le «chômage invisible» qui sévit dans les administrations libanaises ou provoquer un chômage véritable en renvoyant les fonctionnaires en surnombre.

La réforme administrative de 1959 s'est faite dans le sens d'une meilleure répartition des effectifs. A cet égard, on peut observer une indication intéressante dans l'avant-propos au projet de budget de 1960 (4) : il s'agit de l'intention du gouvernement de réduire les dépenses de fonctionnement pour augmenter les dépenses

(1) JOSEPH CHADER, *Politique des grands travaux*, conférence donnée au Cénacle Libanais en 1956.

(2) JOSEPH CHADER, *Politique économique du Parti*, conférence donnée au Congrès des Phalanges, le 25 Sept. 1956.

(3) PHILIPPE TAKLA, ancien Ministre des Finances : Déclaration à la Chambre. V. *Le Commerce du Levant*, 26 Déc. 1951.

(4) *Avant-propos au projet de budget de 1960*, p. 41.

productives. Cela permettrait, semble-t-il, de procéder à une sorte de reclassement du personnel engagé, en surplus, dans les services proprement administratifs; on pourrait alors songer à l'affecter à des travaux d'équipement.

Nos dirigeants doivent comprendre que l'accroissement des dépenses publiques n'est pas, en soi, un phénomène dangereux. D'une manière générale on peut dire que toute augmentation de ces dépenses se justifie dans la mesure où elle correspond à une expansion du revenu national et à un développement du rôle de l'État. C'est par référence à ce principe que nous avons condamné le gonflement des budgets du premier régime de l'Indépendance : le recrutement massif d'agents publics à cette époque n'avait pas en effet pour but de pourvoir à de nouveaux besoins sociaux ou économiques; il n'était pas, par ailleurs, justifié par une expansion suffisante du revenu national.

L'État libanais, comme la plupart des États moyen-orientaux, passe par une période de croissance fonctionnelle; aussi ne doit-il pas lésiner sur l'augmentation des crédits, chaque fois qu'il est nécessaire de créer des services d'utilité publique. Pour reprendre l'expression d'un auteur français, nous dirons qu'il faut abandonner la croyance exprimée dans le préambule de la Constitution de 1848 : «La France s'est constituée en République. En adoptant cette forme définitive de gouvernement elle s'est proposée pour but... d'augmenter l'aisance de chacun par la réduction graduée des dépenses publiques et des impôts (1)...» Au contraire, de nos jours où l'État doit aider l'initiative privée dans certains domaines, l'aisance de chacun et de l'ensemble sera obtenue, en partie, au moyen des dépenses publiques. On ne doit plus continuer d'appliquer au Liban les principes économiques et financiers qui avaient cours en France, il y a cinquante ou cent ans.

Plus que leur limitation, c'est l'orientation des dépenses publiques qui importe pour le moment. Tout est de savoir si l'État dirige ses dépenses vers les secteurs économiques et sociaux les moins favorisés, si en tant qu'agent dépensier il agit comme un organe de redistribution.

(1) JEAN PETOT, *De la discussion budgétaire classique à l'essai de nouvelles procédures*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1958, N° 2, p. 299.

2° Redistribution des revenus au moyen des dépenses publiques. — La redistribution des revenus, comme on l'entend habituellement, suppose que des sommes sont prélevées sur une certaine catégorie sociale, au moyen de l'impôt, pour être reversées à une autre catégorie sociale, au moyen de la dépense publique. «La solidarité nationale, dit M. Duverger, tend précisément à ce que les plus pauvres qui donnent moins, reçoivent le plus, tandis que les plus riches qui donnent le plus, reçoivent le moins (1).» Le budget apparaît ainsi comme un vaste filtre, selon l'expression de M. H. Laufenburger; l'argent dont se privent les contribuables en payant des impôts et taxes est attribué aux clients du budget: fonctionnaires, entrepreneurs, bénéficiaires de la sécurité sociale, etc...

Les conditions nécessaires pour réaliser une redistribution des revenus par le mécanisme des finances publiques n'existent pas actuellement dans les structures financières libanaises. Tout d'abord les dépenses publiques ne représentent qu'un assez faible pourcentage du revenu national: 15% environ, tandis que dans les pays économiquement évolués, la proportion atteint 25 à 30%. De même que le prélèvement fiscal au Liban est relativement négligeable; le montant des impôts perçus annuellement représente 10% environ du revenu national. D'après une étude faite par les services économiques de l'UNRWA en 1957, les recettes fiscales par tête d'habitant (au titre du budget ordinaire) se sont établies comme suit en 1954-1955 (calcul en dollars américains) (2):

I. — *Liban*: 15,30 dont 1,55 d'impôt sur le revenu; 2,77 d'impôts directs; 8,08 d'impôts indirects; 2,90 d'autres recettes.

Aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en France, le total des recettes fiscales par tête d'habitant est respectivement de: 409 dollars, 229,33 dollars et 191,06 dollars (2).

II. — *Égypte*: 20,14 dont 2,73 d'impôts sur le revenu et sur les successions; 2,35 d'impôts directs; 12,65 d'impôts indirects et de droits de douane; 2,41 d'autres recettes.

(1) MAURICE DUVERGER, *op. cit.*, p. 32.

(2) *Le Commerce du Levant*, 1^{er} Mai 1957.

III. — *Syrie*: 25,72 dont 2,84 d'impôt sur le revenu; 1,20 d'impôts directs; 17,34 d'impôts indirects; 4,34 d'autres recettes.

Dans ces conditions, il est difficile pour l'État libanais d'utiliser la fiscalité pour agir sur la répartition des revenus. En ce sens, on a souvent reproché aux responsables de ne pas procéder à une augmentation des impôts directs et à une diminution des impôts indirects. Tout le monde reconnaît le caractère injuste et abusif de l'imposition indirecte au Liban, mais rares sont ceux qui tiennent compte, dans leurs critiques, des nécessités de l'économie libanaise. L'augmentation des impôts directs, en amputant les tranches supérieures des revenus, rend sans doute possible une juste redistribution de celles-ci. On ne doit pas oublier cependant que le relèvement excessif des taux d'imposition directe a pour effet de décourager les investissements et de faire fuir les capitaux étrangers dont l'économie libanaise a encore besoin.

S'il n'est donc pas possible, dans la conjoncture actuelle, de réduire les impôts indirects qui pèsent principalement sur la classe laborieuse, on peut néanmoins réparer cette injustice en augmentant les dépenses sociales, au profit de cette classe. Ainsi au Liban, une politique réaliste de redistribution doit être une politique axée sur les dépenses: telle est l'opinion des économistes avisés de ce pays (1), telle est la tendance du gouvernement actuel qui pense introduire progressivement la Sécurité sociale, l'enseignement gratuit, etc...

Diminuer certaines dépenses pour en accroître d'autres, c'est essentiellement une question de choix fondée sur des considérations sociales et économiques. Ainsi la limitation des dépenses apparaît comme un problème d'ordre essentiellement qualitatif.

En général, l'évolution des finances publiques, au Liban, s'est faite d'abord sur le plan quantitatif: accroissement des moyens d'action financiers de l'État. Elle tend de plus en plus maintenant à dépasser ce niveau pour opérer une transformation dans les techniques et conceptions budgétaires. C'est toute la matière financière qui commence à s'organiser et à changer de forme.

(1) ALBERT BADRE, *La politique économique du Liban*, p. 366.
ELIE GANNAGÉ, *op. cit.*, p. 178.

SECTION II

GERMES D'ÉVOLUTION
DANS LES CONCEPTIONS FINANCIÈRES

«Ce sont donc les transformations des États qui amènent celles de leurs budgets, écrit M. P. Reuter, avec les résistances et les retards, qui marquent plus que d'autres les institutions financières (1)...» Transposée dans le contexte de la réalité libanaise, cette loi d'évolution que M. P. Reuter a dégagée paraît exacte à certains égards. Nous avons essayé de montrer, dans ce qui a précédé, comment l'évolution socio-économique fut à l'origine du développement du rôle de l'État, comment ce développement a constitué le principal facteur d'accroissement des dépenses publiques. A ce niveau de l'évolution, il nous paraît intéressant d'examiner les transformations qui s'opèrent dans les structures et conceptions budgétaires. M. P. Reuter a très justement parlé de résistances et retards qui caractérisent le progrès des institutions financières, ce progrès qui semble si lent lorsqu'on le compare au développement continu du rôle de l'État et à l'accroissement incessant des dépenses et des recettes publiques. Aussi, en ce qui concerne le Liban, et dans l'état actuel des choses, nous croyons préférable de parler de «germe» d'évolution dans les conceptions et structures budgétaires. Les progrès qui se manifestent ici et là, méritent, à notre sens, d'être signalés, au moins comme indications de tendance. Ils annoncent, pour l'avenir, une transformation profonde des buts et des moyens financiers.

§ 1. — *Evolution dans la conception des fins*

Le but des finances publiques commence aujourd'hui à être repensé chez nous. Sans doute, dans ses grandes lignes, il demeure le même: le principal objectif du gouvernement consiste à assurer les ressources nécessaires pour la couverture des dépenses. Cependant avec l'évolution du rôle de l'État, qui va dans le sens d'un

(1) P. REUTER, *Le budget et l'économie nationale*. V. l'ouvrage collectif *Le budget dans le cadre de l'économie nationale*, dans *Rec. Sirey*, 1949, pp. 17 et 40.

interventionnisme croissant, coïncide un renouvellement de la notion de finances publiques. De plus en plus celles-ci tendent à se départir de cette «neutralité» propre aux conceptions de l'État libéral, pour s'intégrer dans l'ordre économique. Elles constituent progressivement un moyen efficace pour agir sur l'ensemble de l'évolution socio-économique.

A) *Intégration des finances dans l'ordre économique*

L'idée de la supériorité de l'initiative privée, telle que posée par Smith et Quesnay, domine entièrement l'économie libérale. On sait que celle-ci est caractérisée par les principes suivants: 1°/ si les individus sont laissés libres d'agir, en s'inspirant de leurs propres intérêts, un ordre naturel s'établit spontanément dans le domaine économique; 2°/ l'ordre qui s'établit ainsi peut être considéré comme étant le meilleur parce qu'il est le plus capable de maintenir la prospérité d'une nation; 3°/ les intérêts individuels coïncident avec l'intérêt général; il y a entre eux harmonie et non-antagonisme.

Puisque l'initiative privée suffit à réaliser le meilleur ordre économique, il faut que le rôle de l'État soit réduit au minimum. Il n'y a qu'à laisser faire, prescrivent les physiocrates; les gouvernements doivent limiter leur action à la protection des intérêts individuels. «L'État, organisme politique, se retire de l'économie, écrit M. J. Marchal. Il se veut en dehors d'elle (1).»

Cela étant, le budget ne peut avoir en principe ni une influence directe, ni une influence indirecte sur l'ordre économique. L'influence directe est celle qui résulte d'une manipulation spéciale des dépenses publiques par le gouvernement, dans le but de modifier une conjoncture financière donnée. Or, selon les dogmes de l'école libérale, l'État doit demeurer un corps économiquement neutre; il n'a pas à utiliser ses moyens financiers pour modifier l'ordre socio-économique. L'influence est, d'autre part, indirecte, quand le budget, du seul fait de son importance «numérique», agit sur l'économie. Or, là aussi, le rôle de l'État-gendarme, étant

(1) JEAN MARCHAL, *Nature et contenu de l'économie financière*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1940, p. 162.

élémentaire, les dépenses publiques sont réduites au minimum; elles ne peuvent influer sur la conjoncture économique. Le système libéral aboutit donc pratiquement à empêcher l'intégration de l'État et des finances publiques dans l'ordre économique.

Tant que l'État libanais restait cantonné dans l'exercice des fonctions traditionnellement réservées à l'État-gendarme: police, justice, armée, les dépenses publiques demeuraient relativement stables et leur mouvement d'accroissement assez lent. Telle était la réalité qu'on pouvait observer avant la deuxième guerre mondiale. Il était normal, dans ces conditions, que des finances publiques, aux dimensions restreintes, n'eussent pas une grande incidence sur l'économie environnante.

C'est depuis une quinzaine d'années, quand les dépenses et les recettes publiques ont commencé à augmenter dans de grandes proportions, qu'une efficacité nouvelle — efficacité économique — des finances publiques a fait son apparition. Les dirigeants de ce pays et l'opinion publique éclairée ont commencé à prendre conscience de la solidarité profonde qui existe entre les activités financières de l'État et la vie économique générale.

L'effet économique des dépenses publiques devient de plus en plus manifeste. On mesure à quel point la stabilité économique, sociale, politique enfin, est dépendante des activités financières du secteur public. L'État, par le fait même de son développement et de l'accroissement de ses moyens d'action, se trouve désormais responsable autant des conjonctures inflationnistes que des conjonctures déflationnistes. C'est ainsi qu'un rapport officiel (1) élaboré par les services du Ministère du Plan, en 1956, constatait que l'augmentation des dépenses publiques, particulièrement celles destinées à des projets de développement, a joué un rôle important dans le phénomène d'inflation au cours des années 1955-1956. Dans ce sens, également, le Président de la Commission Parlementaire des Finances a diagnostiqué la conjoncture en 1956 (2).

(1) *Le Commerce du Levant*, 20 Fév. 1957.

(2) JOSEPH CHADER, dans *Action*, Juin 1956.

L'interdépendance des activités financières de l'État et de la situation économique générale s'était déjà manifestée en 1953: le changement brusque du régime politique ayant retardé d'un an environ le vote du budget, l'inactivité dépensière du secteur public avait provoqué un marasme sur le marché. Le Ministère des Finances n'avait pu payer, dans l'intervalle compris entre le 1^{er} Janvier et le 30 Novembre 1953, que les traitements de fonctionnaires. Le rétrécissement de la circulation fiduciaire devait être attribué dans une large mesure à la suspension des travaux publics.

Toujours à la recherche d'une politique économique qu'il réaliserait au moyen de son budget, l'État semble avoir subi jusqu'ici la conjoncture du moment. Agissant, comme un entrepreneur privé, il a profité des périodes d'essor et d'excédents budgétaires, pour voter le maximum de crédits et augmenter les dépenses d'équipement, tandis qu'il a eu tendance, durant les périodes de dépression et de moins-value fiscales, à faire des compressions budgétaires. Les spécialistes des questions financières et économiques ont souvent reproché au gouvernement d'avoir épuisé le Fonds de Réserve durant la période du boom (1). Ils ont recommandé aux responsables de tracer une politique cyclique du budget. Si cette politique commence par être appliquée en période de prospérité, disent-ils, l'État devra accumuler des réserves qu'il emploiera pour faire face aux déficits de la phase ultérieure de dépression. Si, au contraire, elle est appliquée au cours d'une conjoncture de marasme, les pouvoirs publics émettront des emprunts qui seront utilisés pour provoquer une reprise économique générale; le remboursement des emprunts sera assuré, plus tard, par les budgets de la reprise.

L'«interaction» des activités financières de l'État et des mouvements de la conjoncture économique a été soulignée d'une manière explicite par certains groupes parlementaires et partis politiques. Le Front Socialiste et National ainsi que le Parti des Phalanges Libanaises avaient élaboré en 1951 des programmes de réformes économiques et sociales où il était dit clairement que

(1) EDMOND AOUAD, *Réviser notre conception du rôle de l'État en fonction de la conjoncture économique-sociale*, in *L'Orient*, 8 Avril 1958.

«le budget de l'État doit se fonder sur l'accroissement du revenu national, la pratique d'une politique d'épargne, etc...»; le programme du F.S.N. préconisait en outre «l'organisation des dépenses publiques suivant les nécessités économiques générales (1).»

Depuis quelques années, on observe que les dirigeants libanais commencent à s'inspirer des principes nouveaux de l'économie orientée. L'application demeure sans doute fragmentaire, mais on peut juger, à certains signes, que l'État se désintéresse de moins en moins du déroulement de la vie économique; le grand pouvoir que lui a conféré la récente évolution des finances lui commande de se départir de sa neutralité traditionnelle. Un interventionnisme spécifiquement financier tend à se développer.

B) *Interventionnisme financier de l'Etat*

Parce qu'il est sollicité de choisir entre les conceptions traditionnelles de l'État libéral et les impératifs de la science financière moderne, l'État libanais se trouve actuellement dans une situation de crise. L'intégration des finances publiques dans l'ordre économique devient un fait qui s'impose de plus en plus à la conscience des responsables. L'évolution nous éloigne progressivement du libéralisme intégral où les finances de l'État, qui ne comportaient que les dépenses nécessaires au fonctionnement des services traditionnels, avaient peu d'influence sur l'économie générale du pays. On commence à comprendre, chez nous, que «la notion du budget s'élève, comme dit M. H. Laufenburger, au-dessus des règles purement juridiques qui, il y a un demi-siècle encore, ont formé le principal objectif de la théorie financière; elle avance jusqu'aux confins du destin économique et politique d'une nation (2).»

La crise de l'État libanais que nous signalons se manifeste dans l'hésitation des pouvoirs publics à élaborer une politique financière axée sur les nécessités économiques du moment. Il ressort

(1) *Le Commerce du Levant*, 26 Mai 1951.

(2) HENRY LAUFENBURGER, *Traité d'économie et de législation financière. Budget et trésor*, p. 328.

des multiples déclarations et rapports faits par les hommes politiques qui se sont succédé au pouvoir depuis l'Indépendance, une volonté certaine de mettre en harmonie la politique financière et la politique économique. Mais dès qu'il s'agit de passer à l'action et de réaliser un programme, la conduite du gouvernement révèle des contradictions essentielles. A cet égard un économiste libanais a relevé quelques antinomies qui nous semblent flagrantes (1): entre 1946 et 1952 les pouvoirs publics se préoccupaient beaucoup de la hausse des prix intérieurs; ils manifestaient constamment la volonté de réduire le coût de la vie. Mais en même temps, ils promettaient de ne pas aggraver les taux d'imposition directe et de procéder à une augmentation considérable des dépenses d'équipement. Tout se passait comme si le gouvernement ignorait que, pour combattre l'inflation, il devait d'une part limiter la consommation des individus, en confisquant par l'impôt le pouvoir d'achat excédentaire, et d'autre part restreindre les dépenses publiques. L'interventionnisme financier de l'État demeurait donc encore au stade des velléités.

Cependant la nouvelle dimension économique qui tend à s'introduire dans notre ordre financier amène les responsables à définir avec plus de rigueur leur politique. En effet, si on compare l'attitude actuelle de l'État devant les problèmes socio-économiques à ce qu'elle était avant la deuxième guerre mondiale, on ne peut manquer de constater une évolution certaine dans la conception des finances publiques. Il suffit à cet égard de se référer à la politique suivie par le gouvernement en 1931-1932, lors de la grande crise qui a secoué l'économie internationale. Réagissant alors comme un entrepreneur privé qui se soumet aux lois de l'offre et de la demande, les dirigeants de l'époque n'avaient eu d'autre souci que celui d'assurer l'équilibre budgétaire. Imbus des principes du laisser-faire qui prévalaient en ce temps et ne disposant pas par ailleurs de moyens d'action financiers suffisants, ils n'avaient pas tenté de ranimer la situation économique en augmentant les dépenses du secteur public. Ainsi peut-on lire dans les rapports annuels adressés

(1) ALBERT BABRE, *La politique économique libanaise. V. Les Conférences du Cénacle*, 23 Avril 1956, p. 358.

par les autorités à la Société des Nations que «l'exécution des budgets (syriens et libanais) n'a pas été sans présenter de sérieuses difficultés causées par les incidences financières de la crise... Pour assurer l'équilibre budgétaire, il a fallu réduire dans toute la mesure du possible les dépenses (1).» Plus remarquable encore est le fait que les restrictions ont porté sur les dépenses affectées aux travaux publics, alors que dans les conceptions financières modernes, on tend à augmenter les dépenses d'équipement en période de conjoncture décroissante. C'est ce qui ressort en effet du rapport précité où l'on peut lire: «Crise économique générale... dégrèvements massifs d'impôts. D'où la difficulté d'assurer l'équilibre budgétaire... et la nécessité de recourir pour le faire... à d'importantes réductions de crédits qui affectent le plus souvent les travaux publics (2).»

Depuis une dizaine d'années, on observe une tendance dans les milieux gouvernementaux à utiliser le budget comme un instrument de développement économique. On commence à admettre que l'égalité entre l'offre globale et la demande globale de biens ne se fait pas d'elle-même: le budget par le canal des dépenses publiques a une influence certaine sur la demande. En conséquence, une ébauche d'interventionnisme financier s'est manifestée récemment dans deux conjonctures différentes. Dans une conjoncture inflationniste, au cours des années 1956, 1957 et 1958, les dirigeants ont suivi en partie les conseils donnés par les techniciens qualifiés de l'administration (3). Ceux-ci, prenant en considération le développement continu du secteur public et ses effets inflationnistes, avaient défini la fonction économique de l'État. Ils estimaient que le rôle de celui-ci devait être un rôle régulateur, complémentaire de l'initiative privée. Tant que l'initiative privée se développe d'elle-même et à un rythme normal, les activités financières de l'État doivent rester modérées. C'est dans ce sens aussi que le Président de la Commission Parlementaire des

(1) *Rapport à la S.D.N. sur la situation de la Syrie et du Liban*, publié par le Ministère des Affaires Étrangères, Paris, 1931, p. 160.

(2) *Ibid.*, 1934.

(3) PAUL KLAT, cf. article sur les résultats économiques de l'année 1957, dans *Le Commerce du Levant*, 26 Fév. 1958.

Finances, invité à donner son avis sur la méthode à suivre pour enrayer l'inflation, a raisonné. Soulignant l'incidence certaine que les dépenses de l'État ont sur la vie économique en général, il a préconisé notamment l'établissement d'un ordre de priorité dans les investissements; il a insisté en outre sur la nécessité d'étaler ces investissements dans le temps (1). En ce faisant, il semble s'être inspiré de la politique des grands travaux et plus particulièrement du système de contrepoids pratiqué aux États-Unis. On sait que l'essentiel de cette méthode consiste à diminuer, à ralentir les travaux du secteur public en période d'essor et d'inflation et à les accélérer en phase de dépression et de déflation.

Il ne s'est agi jusqu'ici que d'une intervention financière dans un but anti-inflationniste. On peut observer aussi des tentatives interventionnistes dans des conjonctures de baisse. Première tentative, au lendemain de la deuxième guerre mondiale, quand le problème du chômage s'est posé aux pouvoirs publics: c'est par l'augmentation des dépenses publiques et l'ouverture de chantiers nationaux que le gouvernement a essayé de résorber l'excédent de main-d'œuvre. Une certaine presse préconisait d'une manière explicite, en 1945 déjà, une gestion conjoncturelle du budget. «On a souvent... répété, écrivait-on, que l'une des causes principales... du déséquilibre économique actuel dans le Proche-Orient est l'abondance monétaire; on a également dit qu'une crise économique de grande envergure risque de se déclencher à la fin des hostilités. Le remède aux deux maux est le même: drainer le plus possible d'argent en surnombre; le garder en réserve... l'utiliser comme masse de manœuvre lorsque les premiers symptômes de crise et de chômage apparaîtront (2)...» Ayant éprouvé l'efficacité économique du budget, les dirigeants libanais ont, une dizaine d'années plus tard — au cours de cette période de marasme qui a suivi les événements politiques de 1958 — recouru, dans une certaine mesure, aux finances publiques pour ranimer le marché. C'est dans ce but essentiellement que le Ministère des Travaux Publics, par exemple, a tout mis en œuvre pour dépenser la totalité des crédits qui lui étaient affectés. A la même période, un ancien

(1) JOSEPH CHADER, dans *Action*, Juin 1956.

(2) *Le Commerce du Levant*, 21 Avril 1945.

Ministre des Finances faisait une déclaration qui marque un tournant dans l'évolution des conceptions financières au Liban. On ne peut manquer d'y voir une véritable innovation en la matière, surtout lorsqu'on se souvient de la politique financière suivie par le gouvernement lors de la grande crise de 1930. Elle représente une déclaration officielle de principe qu'on ne saurait passer sous silence. «Le principal mal dont souffre le pays, dit-il, réside dans le manque de liquidités entre les mains des particuliers...; pour résoudre la crise progressivement, et surtout dans le présent et dans l'avenir immédiat, il convient de jeter sur le marché le plus de billets possible tant de la part du gouvernement que celle des banques. Les dépenses du secteur public devraient naturellement porter plutôt sur les travaux utiles... travaux hydrauliques, électriques... routes internationales, téléphones... Par ailleurs le gouvernement devrait se hâter de préparer et de promulguer le budget de l'année en cours... La promulgation du budget permettra, en effet, aux différents services de l'État d'augmenter le volume de leurs dépenses, actuellement réduit en vertu de la règle des douzièmes provisoires.(1).»

Bien qu'elle ne se manifeste dans la pratique que partiellement et d'une manière fragmentaire, l'évolution des conceptions financières au Liban méritait à notre sens d'être étudiée, car elle augure d'une transformation de la notion d'État.

L'élargissement du domaine des finances publiques et l'apparition dans la science financière d'objectifs nouveaux posent, à la limite des problèmes de présentation et de forme. Nous aurons l'occasion, dans la deuxième partie de cet ouvrage, d'étudier l'évolution des institutions financières libanaises. Dès à présent, cependant, nous porterons notre examen sur le phénomène de modernisation qui commence à se manifester dans la présentation d'ensemble des lois de finances et dans la structure de notre système fiscal. Cela nous apparaît comme une conséquence de développement fonctionnel des finances publiques: à la transformation des fins tend donc à correspondre, avec le temps, une transformation des moyens.

(1) JOSEPH CHADER. V. Déclarations au *Commerce du Levant*, 18 Fév. 1959.

§ 2. — *Evolution dans la conception des moyens*

Les dépenses ont une signification économique différente selon l'objet auquel elles s'appliquent; de même que le système fiscal peut être utilisé dans un autre but que celui de procurer des ressources au Trésor. En empruntant l'un et l'autre moyens pour intervenir dans le domaine économique et social, les pouvoirs publics ont vu la nécessité qu'il y avait de réviser le mode de présentation des dépenses et de rénover la fiscalité.

A) *Modernisation de la structure budgétaire*

Tant que le budget était destiné à couvrir les dépenses des services traditionnels de l'État, les considérations administratives prévalaient dans l'élaboration des lois de finances. Le gouvernement se préoccupait surtout de la couverture des dépenses de fonctionnement: traitements, salaires, dépenses de matériel, etc... Il ne réservait pas une place spéciale aux dépenses d'établissement (acquisition de matériel, construction) dont le montant est susceptible d'être incorporé à l'actif immobilier de l'État. La nécessité d'analyser le contenu et la nature d'une dépense en fonction de son objet n'était pas apparue aux responsables. On procédait d'abord à la répartition des dépenses publiques par départements ministériels. Puis on distinguait à l'intérieur de chaque titre (de chaque ministère), entre les dépenses afférentes aux traitements des fonctionnaires et celles concernant le matériel des administrations. Les dépenses d'équipement figuraient dans la même partie que celle consacrée aux dépenses de personnel et de matériel.

C'est dans ces conditions de forme que se présentaient les lois de finances au Liban jusqu'en 1954. Avec le temps, la classification administrative devait se révéler insuffisante et inadaptée à la fonction économique du budget. Il devenait nécessaire, en particulier, de placer les dépenses d'équipement dans un cadre taillé à leur mesure et conçu en fonction de leurs exigences propres; c'est que la part des investissements dans les dépenses générales de l'État n'avait cessé de croître depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, et les opérations en capital effectuées dans le secteur public perdaient de plus en plus cet aspect exceptionnel qui caractérise les budgets extraordinaires de l'État libéral. Les dépenses d'équi-

pement avaient acquis une continuité, une permanence telle qu'il devenait nécessaire de les enchâsser dans un cadre financier et juridique spécial.

Le décret de comptabilité publique du 29 Décembre 1954 devait réformer la classification du budget. Désormais on allait classer à part les dépenses de fonctionnement (traitements, frais d'entretien et de réparation, à l'exception des améliorations structurelles importantes, les subventions, etc...) et les dépenses concernant les agrandissements, transformations, modernisations (y compris l'achat de matériel). La troisième partie du budget est consacrée aux dépenses afférentes à la Défense Nationale. Il est à remarquer qu'au Liban, comme en France d'ailleurs, chaque ministère a la charge des équipements nécessaires à son fonctionnement et contribue, selon ses moyens, à la réalisation d'investissements publics.

La nouvelle classification qu'on a adoptée dans les documents budgétaires doit aboutir normalement à créer un régime juridique particulier pour une certaine catégorie de dépenses. Pour le moment, on peut observer une tendance à l'assouplissement des règles concernant l'emploi des dépenses d'équipement. C'est ainsi que le Parlement a accoutumé, aux termes d'une législation de caractère général (loi du 27 Décembre 1954 et 30 Décembre 1955), de reporter, en fin d'exercice, les crédits non utilisés dans la partie du budget (deuxième partie) consacrée aux dépenses d'équipement.

La division du budget en trois parties introduit dans les finances publiques libanaises les notions de choix et d'utilité des dépenses; on combine le critère administratif avec le critère économique (1). La nouvelle classification révèle notamment les parts respectives des dépenses de fonctionnement et des dépenses productives; elle permet de faire, comme dit si justement M. Henry Laufenburger «la comparaison entre la valeur sociale du bien ou service produit par l'activité de l'État et la valeur sociale des biens et services consommés par cette activité (2)»; ainsi le souci d'une

(1) Aux termes du décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959, une quatrième partie sera consacrée aux investissements à long terme. Il en sera traité dans la deuxième partie de cet ouvrage.

(2) HENRY LAUFENBURGER, *Théorie économique et psychologique des finances publiques*, p. 126.

meilleure répartition des crédits tend à prévaloir sur les questions de limitation globale des dépenses et d'équilibre budgétaire. La classification tripartite devrait être perfectionnée, croyons-nous, pour se transformer progressivement en une classification basée sur les réalisations; un lien sera alors établi entre les choses qu'achète l'État et les choses qu'il fait, les résultats qu'il obtient. Une telle classification fournit un témoignage sur l'efficacité de la gestion gouvernementale.

Dans le même ordre d'idées, il convient de noter que les lois de finances mettent en relief une autre catégorie de dépenses publiques. Il s'agit des dépenses de transfert et particulièrement des subventions économiques et sociales. Sans doute celles-ci n'occupent-elles qu'une place relativement restreinte dans notre système budgétaire; rappelons qu'en matière de subvention économique, le gouvernement avait accordé, au cours des années 1950-1951, des primes aux exportateurs de produits agricoles; l'ensemble des allocations s'était élevé à L.L. 1.500.000 (1). En général, les subventions économiques sont effectuées d'une manière sporadique et sur une petite échelle; nous croyons qu'il n'est pas sans intérêt de les signaler car, dans la mesure où elles ont pour but de compenser l'écart entre le prix de vente trop bas par rapport au prix de revient, elles constituent l'expression financière de l'interventionnisme. Quant aux subventions sociales, leur montant est également modique: elles couvrent principalement les bourses d'enseignement, les secours aux étudiants, aides aux hôpitaux, etc... Il semble que la catégorie des dépenses sociales est appelée à un développement notable dans l'avenir, surtout si les dirigeants se décident à introduire le système de Sécurité Sociale.

Par l'effet d'une intervention constante de l'État dans tous les domaines de la vie nationale, les dimensions de certaines catégories budgétaires tendent donc à changer, transformant ainsi la physionomie générale du budget. Nous dirions, pour employer une expression de M. Yves Mancel: «Le budget n'est plus simplement un document, dans lequel sont présentées sous deux colonnes symétriques des

(1) V. comptes clos 1951, Section III, article 16.

dépenses et des recettes... Il devient non seulement un instrument de présentation, mais aussi un instrument d'action (1).»

La modernisation de la structure budgétaire doit conduire, avec le temps, à l'établissement d'un budget fonctionnel qui dégagerait le coût général de l'ensemble des fonctions assumées par l'État. En France, aujourd'hui, les fonctions principales, dites de premier degré, sont les suivantes :

1. Pouvoirs publics et administration générale.
2. Justice et sécurité intérieure.
3. Relations internationales.
4. Défense nationale.
5. Action culturelle.
6. Action sociale.
7. Action économique.
8. Logement.

La fonction «Relations internationales» groupe, par exemple, les subventions à des écoles ou établissements culturels à l'étranger, les tournées artistiques, etc... La fonction «Action culturelle» groupe les dépenses concernant des écoles d'agriculture, de mines, etc...

L'intervention financière de l'État ne se réalise pas, par le seul moyen des dépenses; elle peut aussi utiliser les divers procédés monétaires qui aboutissent à un prélèvement sur les biens des particuliers. Au même titre que les dépenses, les ressources publiques constituent des moyens d'action efficace. L'utilisation, par l'État, des diverses sortes d'impôts dans un but interventionniste a pour effet, avec le temps, de transformer les structures fiscales.

B) Modernisation du système fiscal

Le sujet et les dimensions de cet ouvrage ne nous permettent pas d'étudier le système fiscal, sous ses différents aspects. La fiscalité libanaise ne nous intéresse ici que dans la mesure où elle peut révéler une évolution dans les conceptions financières.

(1) YVES MANCEL, *Le budget et le financement du Plan*, in *Rev. de Sc. et de Législ. Fin.*, 1947, p. 147.

Depuis à peine dix ans, on observe une certaine modernisation du système fiscal au Liban: d'une part, des techniques financières nouvelles y sont introduites progressivement; d'autre part, on tend à utiliser les techniques anciennes dans un but autre que celui pour lequel elles furent originellement créées.

Dans l'avant-propos au projet de budget de 1955, le Ministre des Finances faisait remarquer que «le régime fiscal ne servait dans le passé qu'à alimenter le Trésor en vue de couvrir les dépenses générales. Mais une nouvelle tendance s'est fait jour qui tend à considérer les impôts, taxes et autres recettes de l'État comme une partie indivisible de l'économie générale. Cela signifie que les régimes fiscaux comportent des conséquences économiques dont il n'est pas possible de ne pas tenir compte dans la promulgation des lois relatives aux impôts, taxes, comptabilité publique (1)...»

Parce qu'ils commencent à découvrir la finalité économique de l'impôt, les responsables tendent à détourner, dans une certaine mesure, le système fiscal de son but initial, qui est de procurer des ressources à l'État. Déjà au lendemain de la deuxième guerre mondiale, les pouvoirs publics ayant à lutter contre des phénomènes inflationnistes assez graves, avaient institué la Loterie Nationale, dans le but de «pomper» l'excédent de billets en circulation. En créant cette nouvelle source de revenus, ils cherchaient surtout à modifier une conjoncture donnée, à restaurer la stabilité financière intérieure. Par la suite et dans des conjonctures différentes, le gouvernement a tenté de multiplier les exonérations fiscales dans un but économique. C'est ainsi, par exemple, que pour attirer les capitaux étrangers, il a promulgué, en 1955, une loi exonérant les institutions créées au Liban des taxes de notariat; celles-ci furent remplacées par des tarifs forfaitaires modiques. C'est aussi dans le but d'orienter l'évolution économique et sociale du pays qu'il a, aux termes d'une loi du 5 Février 1954, exonéré certaines entreprises de l'impôt sur le revenu; en bénéficient les sociétés à objet nouveau, susceptibles d'accroître la production nationale et de développer l'économie du pays. Toujours aux termes

(1) MUHIEDDINE NSOULI, *Avant-propos au projet de budget de 1955*.

de cette loi le capital investi ne peut pas être inférieur, au moment de la fondation de la société, à un million de livres libanaises; de même que le volume minimum des salaires payés à des ouvriers ou employés libanais doit être de L.L. 100.000 par an. Le délai de l'exonération est de cinq ans. Le décret d'exonération est pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de l'Économie Nationale, après avis du Conseil de Planification et approbation du Ministre des Finances. Il est à remarquer que le Conseil de Planification n'a qu'un avis consultatif à donner, le dernier mot devant revenir au gouvernement. Par ailleurs, une loi du 15 Juin 1954, visant à encourager l'utilisation de l'Aérodrome International de Beyrouth, a détaxé le carburant acheté par les Compagnies aériennes. Avec l'introduction de ces nouvelles techniques dans notre législation financière, c'est la structure du système fiscal qui se modernise. En 1947 déjà, M. Elie Gannagé écrivait: «La fiscalité libano-syrienne ne se contentait plus d'alimenter les caisses du Trésor, mais devenait un instrument de développement économique. Pour développer ou restreindre telle branche d'activité, pour améliorer la répartition des charges publiques par rapport au revenu national, le Liban et la Syrie utilisent le levier fiscal, comme levier efficace de commande... La conjoncture fiscale ne peut plus être dissociée de la conjoncture économique: tout ralentissement de la vie économique affecte dorénavant le rendement des impôts (1).»

Si l'on se tourne maintenant vers les techniques financières traditionnelles, les droits de douanes, par exemple, on constate que les pouvoirs publics tendent de plus en plus à les utiliser dans un but protectionniste. Dans l'ensemble, les tarifs douaniers chez nous sont essentiellement conçus pour procurer des ressources à l'État; cependant, avec le développement de l'industrie, ils commencent à être détournés de leur destination première pour servir à des buts économiques et sociaux (2). La physionomie générale de notre législation douanière s'en trouve progressivement modifiée.

L'évolution des conceptions et des structures financières se fait

(1) ELIE GANNAGÉ, *La réforme des impôts directs au Liban et en Syrie*, pp. 9-10.

(2) V. C.P.D.E., Rapport pour la période allant du 7 Avril 1953 au 30 Nov. 1954.

lentement; elle marque un retard certain par rapport au développement du rôle de l'État et au mouvement d'accroissement des recettes et des dépenses. Nous croyons cependant que, malgré un immobilisme apparent, l'ensemble du régime financier est appelé à se transformer profondément; c'est à cette condition d'ailleurs qu'il pourra s'adapter à l'évolution de la réalité socio-économique. Nous inspirant de M. H. Laufenburger, nous pourrions dire que nous commençons enfin de sortir de la statique budgétaire; nous découvrons lentement sa dynamique qui fait «apparaître les divers aspects de la politique économique et financière en tant qu'elle utilise le budget comme levier de commande» (1).

* * *

Dans la première partie de cet ouvrage, notre intention a été de découvrir le substrat de l'évolution financière au Liban. Nous avons rattaché l'évolution des finances publiques à la transformation de la réalité socio-économique et du rôle de l'État. Cette interaction, cette osmose des différents ordres s'est développée jusqu'ici suivant un déroulement naturel de l'histoire: la participation des pouvoirs publics à cette évolution est en effet demeurée fragmentaire et, pourrait-on dire, irréfléchie. Cependant nous avons pu observer, à certains signes, que l'État a commencé à dépasser le stade où l'on subit le milieu socio-économique. Désormais, et de plus en plus, ses actes comporteront un choix susceptible d'orienter l'évolution et d'en changer peut-être le cours.

Les options en matière financière sont largement dépendantes des options économiques et, plus généralement, politiques. Le Liban, persévera-t-il dans la voie du libéralisme intégral ou s'inspirera-t-il de plus en plus des principes de l'interventionnisme? L'évolution profonde des finances publiques est liée, dans une certaine mesure, à ce choix. Sans doute, la structure de notre économie, et peut-être le destin politique de ce pays, nous commandent-ils de nous tenir loin d'un dirigisme total. L'État n'est pas dispensé, pour autant, de l'élaboration d'une politique constructive qui tend à stimuler l'initiative privée, l'étonnante initiative privée des Libanais.

(1) HENRY LAUFENBURGER, *op. cit.*

Nous pourrions valablement reprendre à notre compte cette réflexion de Berthoin: «...la conciliation est possible entre l'effort méthodique et la liberté... la France... pourra, étape par étape, établir l'harmonie nécessaire entre son atavisme libéral et individualiste et les impératifs de l'économie moderne (1).»

(1) Cité par MAURICE FIGÈRE, *La pratique actuelle en matière de procédure budgétaire*, p. 353.

DEUXIÈME PARTIE

ASPECTS JURIDIQUES DE L'ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE

Nous avons, dans ce qui précède, étudié l'évolution de la matière financière libanaise, en la situant dans son environnement socio-économique. Il nous était apparu que le processus évolutif avait comporté plusieurs étapes, se rattachant les unes aux autres par une sorte de lien de causalité: la transformation des structures sociales et économiques a suscité un développement du rôle de l'État; lequel développement a imprimé à nos finances publiques un mouvement constant d'accroissement; à la limite, ce mouvement s'est traduit par un commencement d'évolution dans les conceptions et dans les structures financières.

L'évolution du «fait» financier devait enfin introduire, dans le droit budgétaire lui-même, des germes de transformation. La législation financière libanaise, conçue selon les principes de l'économie libérale, est devenue l'objet de changement et de modifications fréquentes. Les règles essentielles sont battues en brèche de toutes parts. Avec la multiplication des services publics industriels et commerciaux et la nécessité de leur conférer tantôt l'autonomie administrative, tantôt l'autonomie financière et assez souvent les deux à la fois, la règle de l'unité budgétaire se trouve rompue à plus d'un titre: budgets annexes, budgets autonomes, etc... Il en est de même de la règle de l'annualité: l'unité traditionnelle de temps — l'année — est de plus en plus fractionnée en autorisations

budgétaires portant sur des périodes ou plus courtes ou plus longues que l'année: douzième provisoire, crédits d'engagements, etc...

La deuxième partie de cet ouvrage sera consacrée à l'étude des cadres juridiques du budget: bases d'établissement, préparation, vote, exécution et contrôle d'exécution du budget.

CHAPITRE PREMIER

BASES D'ÉTABLISSEMENT DU BUDGET

Le budget libanais est établi conformément aux règles de la science financière classique, telles qu'elles sont comprises dans la plupart des pays du monde. Nous aurons sans doute l'occasion de signaler, çà ou là, des variantes ou des particularités du droit budgétaire libanais; on peut dire néanmoins que les bases d'établissement du budget au Liban sont empruntées au patrimoine de la science financière traditionnelle.

Quelles sont les bases d'établissement du budget?

1) La règle de l'unité budgétaire qui s'énonce ainsi: il ne doit exister qu'un seul budget, contenant les prévisions de recettes et de dépenses de tous les services de l'État. Le projet de budget doit être soumis en un seul document au vote du Parlement.

2) La règle de l'annualité en vertu de laquelle les dépenses et recettes sont prévues pour un an et l'autorisation parlementaire de percevoir et de dépenser est donnée pour une période d'égale durée.

3) La règle de l'universalité qui commande qu'on inscrive au budget d'un côté toutes les dépenses et de l'autre toutes les recettes, sans opérer entre elles une compensation. La règle de la non-affectation des recettes, qui découle logiquement de l'universalité, interdit que telle catégorie de ressources publiques soit affectée à telle catégorie de dépenses.

Nous porterons successivement notre examen sur ces différents principes budgétaires et nous ferons ressortir, à l'occasion, l'originalité des exceptions qu'y apporte le droit libanais.

SECTION I

UNITÉ BUDGÉTAIRE

Sans avoir reçu une définition explicite dans les règlements de comptabilité publique, l'unité budgétaire est comprise, au Liban, comme étant un principe selon lequel un seul budget doit résumer l'ensemble des dépenses et des recettes de l'État. Groupées dans un même document appelé projet de budget, toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être présentées simultanément à l'autorité budgétaire, c'est-à-dire au Parlement.

Quand on dit que le budget est un, cette proposition doit donc s'entendre en deux sens:

1^o — Toutes les recettes et toutes les dépenses de l'État doivent figurer dans un même texte. Il y a donc unité de document budgétaire.

2^o — Toutes les recettes et toutes les dépenses sont soumises simultanément à l'approbation du Parlement, qui les vote en même temps. Il y a donc unité de vote.

On doit toujours se rappeler les deux sens du principe de l'unité, car il peut exister des infractions à l'un seulement des impératifs de la règle, l'autre restant sauf. Les budgets annexes, au Liban, offrent à cet égard un exemple assez frappant. Il en sera traité plus loin.

Les ministres libanais des Finances ont pour la plupart travaillé à faire respecter la règle de l'unité. Ils ont trouvé à celle-ci les avantages qui lui sont communément reconnus:

1^o — La clarté et la sincérité: en effet si les dépenses et recettes de l'État sont réparties entre plusieurs documents budgétaires, il devient difficile de connaître toute la vérité financière. Il faudrait alors rapprocher les différents budgets, les additionner pour connaître la totalité des dépenses et des recettes. Ce défaut de clarté et de simplicité se trouve aggravé lorsque à la faveur de ce fractionnement — de ce désordre — on aboutit à dissimuler un déficit. On présente alors un budget, généralement le budget ordinaire de l'État, en équilibre, sans souci des déficits pouvant exister dans les autres comptes publics. Tel est, dans une certaine mesure, le cas

des avances prétendues remboursables et pour lesquelles des comptes spéciaux furent ouverts dans les écritures du Trésor, en marge du budget. Certaines de ces avances représentent des sorties de fonds dont le remboursement paraît lointain, sinon problématique.

2^o — La règle de l'unité permet une appréciation de l'utilité relative des dépenses, par l'autorité budgétaire. Il s'agit pour celle-ci de choisir, dans la masse des crédits qui lui sont demandés, ceux qui lui paraissent les plus utiles et les plus urgents. Pour rendre possible ce choix, il faut nécessairement que le Parlement soit saisi de toutes les demandes de crédits à la fois. C'est à cette condition qu'il pourra établir un ordre de préférence.

Cependant malgré ses avantages, la règle de l'unité a dû subir de nombreuses exceptions. L'intervention constante de l'État dans le domaine économique et social, depuis la deuxième guerre mondiale, a eu pour effet de multiplier les services publics à caractère industriel et commercial et d'accroître les dépenses d'investissement. Le régime budgétaire de droit commun et notamment la règle de l'unité ont fini par paraître inadaptés à ces nouvelles catégories financières et administratives.

L'unité budgétaire au Liban se trouve assez fréquemment rompue. Mais, comme nous allons le voir, cette rupture est tantôt atténuée et tantôt accentuée.

§ 1. — *Rupture atténuée de l'unité budgétaire*

Les budgets annexes et les budgets des investissements constituent, en droit libanais, des infractions atténuées au principe de l'unité. Les premiers ont, dès leur création, respecté un des termes de la règle, soit l'unité de vote; les seconds, après avoir abandonné complètement le principe de l'unité, tendent, depuis la réforme de comptabilité publique de Juin 1959, à réintégrer le budget ordinaire et à se conformer à une certaine unité de document.

A) *Budgets annexes*

L'institution de budgets spéciaux, dans lesquels on groupe à part une catégorie de recettes et de dépenses qui sont corrélatives à raison de leur nature ou de leur destination particulière, est fondée sur le système ou la théorie de la spécialisation budgétaire.

Ce qui caractérise ce système, d'après Allix (1), c'est la possibilité, pour certains services publics, de pourvoir à leurs dépenses au moyen de leurs ressources propres. De par la nature même de leurs activités, ces services peuvent être promus à une sorte d'individualité juridique et financière. L'idée des budgets annexes est partie de là.

Les pouvoirs publics au Liban ont fait un usage modéré des budgets spéciaux. L'Office du Blé, les Directions du Téléphone et de la Loterie Nationale, l'Université Libanaise sont, avec les entreprises hydrauliques du Nabh el-Gharr, Nahr el-Jozz, Adonis et Yamouné les principaux, sinon les seuls services publics, dotés de budgets annexes.

Les services en question ne sont pas juridiquement distincts de l'État; n'ayant pas la personnalité morale, ils ne constituent pas des établissements publics, au sens de la loi; leurs budgets rentrent, en principe, dans le cadre du ministère dont relève le service auquel ils sont affectés. L'intention du législateur était de leur conférer une certaine autonomie et de leur appliquer une gestion commerciale; à cette fin, il fallait les doter d'un budget propre qui leur laissât l'aménagement de leurs dépenses et, dans une certaine mesure, la libre disposition de leurs recettes. A cet égard, le but recherché par les pouvoirs publics est assez explicite: l'art. 19 de la loi de comptabilité publique du 16 Janvier 1951 dispose qu'il pourra être institué des budgets annexes pour les services à caractère industriel ou commercial exploités par l'État. On doit regretter que les règlements ultérieurs de comptabilité n'aient pas souligné, avec la même précision, le lien nécessaire entre budgets annexes et gestion commerciale (voir article 12 du déc.-loi N° 55 du 19 Mars 1953, article 12 du déc.-loi N° 10 du 29 Décembre 1954 et article 10 du déc.-loi N° 117 du 12 Juin 1959). Les techniciens de la Réforme de 1959 auraient pu s'inspirer, s'agissant de ces budgets, des termes du décret organique français du 19 Juin 1956, réglant le mode de présentation du budget; l'article 32 de ce décret réglemente, pour ainsi dire, la création des budgets annexes: «Les opérations financières des services de l'État que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend

(1) EDGAR ALLIX, *Science des finances et législation financière française*, p. 75.

essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix peuvent faire l'objet de budgets annexes...»

On peut dire que les budgets annexes, au Liban, sont, sous réserve de quelques différences, conçus et appliqués de la même manière qu'en France. Ce sont des budgets spéciaux, détachés du budget général; ils sont discutés et votés par le Parlement en même temps et selon la même procédure que le budget ordinaire. Leur solde, débiteur ou créditeur, figure en principe au budget général.

Il n'existe pas, au Liban, un régime juridique et financier uniforme pour les budgets annexes; pour se faire une idée de l'un et l'autre régime on doit toujours se référer aux lois organiques relatives à chaque service doté de tels budgets. Un texte de base réglementant l'ensemble de la matière eut pourtant enlevé toute apparence d'improvisation et d'empirisme à la création des budgets annexes. En ce sens, une initiative louable a été prise, dans un domaine voisin: celui des offices autonomes dont une sorte de statut général vient d'être créé par le décret législatif N° 150 du 12 Juin 1959.

A quel régime juridique sont soumis les budgets annexes au Liban? Les règlements de comptabilité publique et les lois organiques spéciales portant création de l'Office du Blé, des Directions du Téléphone et de la Loterie Nationale disposent, explicitement que, sauf exceptions prévues par les lois organiques elles-mêmes, les budgets annexes sont soumis à la législation financière de droit commun, plus précisément aux règles de la comptabilité publique générale. Ainsi leur sont appliqués les principes d'annualité, d'universalité ainsi que les règles de la spécialité et de la caducité des crédits, etc... (Ils sont, aux termes de l'article 19 de la loi de comptabilité du 16 Janvier 1951, préparés, votés et exécutés conformément aux règles du budget ordinaire.) Rappelons cependant que l'article 13 du décret législatif N° 55 du 19 Mars 1953 avait libéré les budgets annexes de la règle de l'annualité; cet article critiquable au point de vue scientifique (les budgets annexes sont généralement annuels) est demeuré pratiquement inappliqué; il fut modifié par les règlements ultérieurs de comptabilité publique. Il fut alors précisé que, sauf dispositions contraires des lois organiques

les instituant, les budgets annexes sont soumis à la législation financière ordinaire (voir article 13 du décret législatif N° 10 du 29 Déc. 1954 et article 11 du déc. lég. N° 117 du 12 Juin 1959).

Est-ce que les budgets annexes constituent une infraction au principe de l'unité? Dans la mesure où leurs dépenses et recettes ne figurent pas dans le corps du budget ordinaire au même titre que les recettes et dépenses des autres services, et dans la mesure où le chiffre global des dépenses de l'État laisse de côté les dépenses des budgets annexes, ceux-ci peuvent être considérés comme une exception à l'unité budgétaire. Nous croyons cependant que l'infraction est atténuée pour deux raisons:

1° — Nous avons dit plus haut que la règle de l'unité impliquait une unité de vote et une unité de document budgétaire. Il peut donc y avoir violation de la règle à l'un ou l'autre titre.

Les budgets annexes libanais constituent certainement une infraction à l'unité de document budgétaire, puisque chacun des services dotés de tels budgets présente séparément, et dans un texte spécial, ses dépenses et recettes (1). Mais cette infraction est atténuée par le fait que les budgets annexes respectent l'unité de vote: ils sont en effet soumis à l'approbation du Parlement, en même temps que le budget de l'État.

2° — Les lois organiques relatives à certains budgets annexes prévoient que ceux-ci devront faire figurer leur solde créditeur ou débiteur au budget ordinaire de l'État. Il y a donc une certaine communication, une certaine articulation entre chaque budget annexe et le budget général. Ce lien atténue l'infraction à la règle de l'unité. Faisons remarquer tout de suite cependant que ce lien demeure assez théorique dans les finances publiques libanaises. En effet s'agissant de l'Office du Blé, le gouvernement a accoutumé d'insérer dans les comptes d'exercice de cette administration un article autorisant le versement des excédents nets annuels à un compte spécial appelé «Fonds de Réserve de l'Office du Blé». De même que les excédents nets de la Loterie Nationale sont versés

(1) Le Ministre des Finances a décidé récemment de faire entrer les budgets annexes dans la loi de finances de 1962. Le budget de 1961 n'avait réalisé qu'une intégration partielle.

à un compte particulier ouvert au nom de ce service. Il est vrai qu'à certaines années, le gouvernement a dû tirer sur les réserves de ces budgets annexes. Il n'en demeure pas moins cependant que les échanges entre les budgets annexes et le budget général de l'État restent plutôt sporadiques. Cela étant, on peut dire que c'est surtout l'unité de vote qui atténue l'infraction des budgets annexes au principe de l'unité.

Après avoir étudié les budgets annexes à la lumière du principe de l'unité, il n'est pas sans intérêt maintenant d'examiner séparément certains budgets et de montrer l'évolution de leur situation financière. On remarquera combien la conception juridique du budget annexe, au Liban, est imprécise; il faudra souvent rapprocher le fonctionnement pratique d'une institution de son statut juridique pour pouvoir saisir l'intention exacte du législateur.

Office du Blé: cet organisme a été créé durant la deuxième guerre mondiale pour assurer les besoins du pays en denrées alimentaires. Jouissant d'une autonomie administrative et financière assez large jusqu'après la fin de la guerre, il s'est vu placé à partir de 1953 sous le contrôle du Ministère de l'Économie Nationale. Cependant le décret législatif N° 40 du 23 Février 1953, lui a maintenu l'autonomie financière: l'article 30 dispose en effet que l'Office sera doté d'un budget spécial. Le décret-loi N° 143 du 12 Juin 1959 a réorganisé l'Office, mais n'a pas précisé la nature de son budget. Il apparaît toutefois certain que l'autonomie n'est pas absolue comme il en est pour les établissements publics. Les dépenses et recettes de l'Office n'entrent pas dans le budget général de l'État; la Direction de l'Office prépare le budget qu'elle soumet chaque année au vote du Parlement; ses dépenses sont couvertes en partie par ses propres ressources, telles que les taxes sur le sucre et la confiserie, les droits sur les licences d'importation et d'exportation, etc... La combinaison de ces divers éléments de fait et de droit permet de qualifier d'annexe le budget de l'Office du Blé; il ne peut s'agir en effet d'un budget autonome, comme celui des établissements publics, d'abord parce que l'Office n'est pas doté de la personnalité morale, ensuite parce que son budget est soumis, au même titre que le budget de l'État, au vote du Parlement.

En suivant les finances de l'Office du Blé de 1953 à 1958, on constate que les budgets furent toujours excédentaires; bien plus, l'évolution s'est faite dans le sens d'un accroissement des excédents. Nous avons déjà dit que ces excédents sont virés au Fonds de Réserve de l'Office. Les exercices financiers de 1953 et 1954 sont caractérisés par un gonflement considérable des recettes et des dépenses; puis de 1954 à 1958 les résultats diminuent. C'est ce qui ressort du tableau (1) ci-dessous:

Année	en Livres Libanaises			
	Recettes	Dépenses	Excédents	Excéd. nets
1953	8.521.218	7.295.933	1.225.284	999.762
1954	8.815.669	4.463.891	4.351.177	1.478.203
1955	4.027.487	1.724.280	2.302.758	2.308.037
1956	4.700.088	1.803.260	2.896.827	3.255.105
1957	4.010.621	1.567.070	2.443.551	2.673.332
1958	4.902.648	1.319.318	3.583.330	3.402.192

Le budget annexe paraît être la formule idéale pour l'Office du Blé. Il existe en effet une corrélation certaine entre ressources et dépenses qui permet de détacher les finances de ce service du budget général de l'État. Il ne semble pas, pour le moment, que la nécessité se fasse sentir de lui conférer l'autonomie complète et de l'ériger en établissement public.

Il nous était apparu que la seule référence au texte organique relatif à l'Office du Blé ne permettait pas de déterminer le genre de budget de celui-ci; pour nous assurer qu'il s'agit d'un budget annexe, nous avons dû nous appuyer sur des éléments de fait. La même imprécision formelle ressort des premiers textes portant création de la Loterie Nationale. En effet, sans affirmer que celle-ci est dotée d'un budget annexe, le décret législatif N° 53 E.T. du 22 Juin 1943 dispose, dans son article premier, qu'une caisse autonome sera affectée à la Direction de la Loterie Nationale. L'institution fonctionne, en pratique, sous le régime du budget annexe:

(1) Les chiffres de ce tableau ont été puisés dans les comptes d'exercice de l'Office du Blé.

en effet jouissant d'une certaine autonomie financière, ses recettes et dépenses ne figurent pas dans le budget de l'État, mais, n'étant pas douée de la personnalité morale, elle soumet chaque année son budget à l'approbation du Parlement. Le nouveau décret législatif N° 142 du 12 Juin 1959 est venu, enfin, proclamer explicitement que la Direction de la Loterie Nationale est dotée d'un budget annexe, avec les conséquences de droit.

Les bénéfices réalisés par la Loterie sont destinés, en partie aux services sociaux et œuvres philanthropiques (voir décret législatif N° 53 E.T. du 22 Juin 1943 et déc. lég. N° 142 du 12 Juin 1959, article 2). De 1948 à 1958, une somme globale de L.L. 6 millions a été distribuée aux œuvres d'assistance sociale, aux orphelinats, asiles, etc... Il convient de noter que les bénéfices de la Loterie seront désormais affectés en priorité à l'Office de Développement Social institué par le décret législatif N° 155 du 12 Juin 1959; le décret d'application N° 2836 du 14 Décembre 1959 (1) a réglé avec précision les modalités de leur répartition; l'article 2 les divise en deux parties: la première est destinée à l'Office de Développement Social; son montant n'est pas déterminé à l'avance. La seconde partie revient aux œuvres sociales et représente 25% du total des bénéfices; elle ne doit pas excéder L.L. 300.000. Aux termes de l'art. 3 du décret précité, la répartition des bénéfices de la deuxième catégorie est effectuée par décret pris sur proposition du Ministre des Finances.

Nous retraçons maintenant l'évolution de la situation financière de la Loterie, de 1943 à 1958. Les faits suivants sont à remarquer: 1/ de 1943 à 1958, il y a un excédent constant des recettes sur les dépenses; 2/ de 1943 à 1947, le gouvernement n'a rien distribué aux œuvres sociales, comme prévu dans la loi organique de la Loterie; 3/ un arrêté de compte révèle que la Réserve de la Loterie s'élève à L.L. 1.732.000 en 1948; 4/ au cours de l'année 1948, une somme de L.L. 691.000 est consentie aux services sociaux, réduisant ainsi la Réserve de la Loterie à L.L. 1.041.000; 5/ de 1948 à 1958, des subventions annuelles variant entre L.L. 200.000 et 800.000 ont été accordées aux œuvres (2).

(1) V. Recueil des Décrets d'application des textes de la Réforme, 1959.

(2) Tous ces chiffres sont pris dans les comptes d'exercice de la Direction de la Loterie Nationale. Les différences sont dues aux arrondissements de chiffres.

ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA
DIRECTION DE LA LOTERIE NATIONALE (1)

Année	en Livres Libanaises			
	Recettes	Dépenses	Œuvres sociales	Réserve
1943	2.748.000	1.998.000	—	750.000
1944	2.350.000	1.891.000	—	460.000
1945	1.885.000	1.661.000	—	224.000
1946	1.385.000	1.305.000	—	78.000
1947	1.322.000	1.247.000	—	75.000
1948	1.444.000	1.300.000	691.000	144.000
1949	2.117.000	1.768.000	245.000	104.000
1950	2.652.000	2.204.000	421.000	27.000
1951	3.487.000	2.851.000	595.000	41.000
1952	5.075.000	4.212.000	500.000	365.000
1957	5.337.000	4.601.000	300.000	436.000
1958 (2)	4.289.000	3.229.000	750.000	310.000

Nous arrivons enfin au troisième budget annexe: la Direction Générale du Téléphone qui est un organisme semi-autonome, placé sous le contrôle du Ministère des Postes, Télégraphes et Téléphones. Nous avons vu en ce qui concerne l'Office du Blé et la Loterie Nationale que la conception formelle de leur budget était assez imprécise; c'est, dans une certaine mesure, le régime pratique de ces services qui nous avait permis de qualifier d'annexe leur budget. A ce point de vue les textes organiques y relatifs ont organisé avec beaucoup plus de rigueur le régime budgétaire de la Direction du Téléphone: les premiers articles disposent explicitement que cette Direction est dotée d'un budget annexe, et les articles qui suivent en tirent toutes les conséquences de droit. Considérons en effet la loi du 7 Mai 1948: l'article 2 souligne le caractère

(1) Tous ces chiffres sont pris dans les comptes d'exercice de la Direction de la Loterie Nationale. Les différences sont dues aux arrondissements de chiffres.

(2) Suivant comptes clos obtenus récemment on a: L.L. 6.871.495 de recettes et L.L. 6.121.708 de dépenses pour l'exercice 1959; L.L. 9.404.910 de recettes et L.L. 9.304.285 de dépenses pour l'exercice 1960. Nous n'avons pas pu connaître les montants alloués aux œuvres sociales.

annexe du budget. L'article 9 précise et développe: l'excédent net des recettes (après constitution d'une réserve) est versé au budget ordinaire de l'État. Et aux termes de l'article 10 de la loi précitée, les déficits sont couverts principalement par la Réserve de la Direction, et subsidiairement par le budget général. Le nouveau décret législatif N° 127 du 12 Juin 1959 (articles 37, 38, 40, 44 et 45) a réorganisé, avec la même précision, le régime financier de la Direction du Téléphone.

Contrairement à l'Office du Blé et à la Loterie Nationale, le budget du Téléphone se solde, chaque année, par un déficit. En examinant cependant la situation de plus près, il apparaît que le budget ordinaire ou de fonctionnement de la Direction n'est pas réellement déficitaire. Le déficit serait dû en partie au fait que le service en question a dû emprunter des sommes importantes au Trésor aux fins de lancer des programmes d'équipement. Chaque année, il doit amortir une tranche de la dette au moyen de ses recettes courantes. Si les dépenses d'investissement étaient effectuées dans le cadre d'un compte hors budget, ou dans le cadre du budget du Ministère des P.T.T., il est probable que les finances ordinaires de la Direction du Téléphone se trouveraient équilibrées. Il est remarquable en effet que, sur un chiffre total de dépenses de L.L. 17.539.991 (1), en 1958, quelques 5 millions de L.L. soient affectés aux travaux d'équipement, dont le projet d'installation de 15.000 lignes téléphones (Loi du 20 Mai 1956) et le projet de généralisation des cabines téléphoniques (décret N° 16317 du 20 Juin 1957).

ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA
DIRECTION DU TÉLÉPHONE (2)

Année	Recettes	Dépenses	Déficit
1954	5.511.084	7.070.068	1.558.984
1955	9.160.320	10.803.885	1.643.565
1957	11.872.655	12.149.983	277.327
1958	11.311.739	17.539.991	6.228.252

(1) Comptes d'exercice de la Direction du Téléphone.

(2) Comptes d'exercice de la Direction du Téléphone.

Les budgets annexes au Liban constituent une infraction atténuée au principe de l'unité budgétaire; l'articulation financière de chaque budget avec le budget général de l'État est sans doute assez théorique, mais la présentation simultanée de tous ces budgets à l'approbation du Parlement assure au moins une certaine unité de vote. Nous allons voir, dans ce qui va suivre, que le budget des investissements constitue aussi une infraction atténuée à l'unité budgétaire.

B) *Budgets des investissements*

Les projets de grands travaux ont été réalisés au Liban dans le cadre de comptes hors budget, et financés par des organismes spéciaux qu'on a convenu d'appeler les «Caisses autonomes des grands travaux». De nombreuses caisses furent créées; elles devaient permettre à certains ministères (Éducation Nationale, Hygiène, Travaux Publics, etc...) de réaliser, dans la limite de leurs attributions et en marge du budget ordinaire, des projets économiques et sociaux: écoles, hôpitaux, routes, travaux d'irrigation, électrification, etc... (Voir Première Partie en ce qui concerne le montant des investissements.) Il ressort des différentes lois, notamment celle du 5 Avril 1944, qui ont institué les caisses autonomes que celles-ci sont alimentées principalement par le Fonds de Réserve du budget général.

Une double intention paraît avoir animé, au départ, la création des budgets extraordinaires ou budgets des investissements: d'une part la volonté de couvrir des dépenses exceptionnelles par des ressources exceptionnelles; d'autre part, le désir de soustraire les dépenses d'investissement ou de programme au régime budgétaire ordinaire. Nous allons examiner le budget libanais des investissements au point de vue de sa conception juridique et de sa conception financière.

On peut dire que le budget des investissements est un budget juridiquement extraordinaire, dans la mesure où il n'est pas soumis au régime budgétaire de droit commun. En effet, s'agissant de la règle de l'unité, les articles 12 des décrets législatifs N° 55 du 19 Mars 1953 et N° 10 du 29 Décembre 1954 et l'article 10 du décret législatif N° 117 du 12 Juin 1959 autorisent explicitement la création de budgets spéciaux, en marge du budget ordinaire. La rupture de l'unité budgétaire est consacrée, par ailleurs, par les différentes

lois organiques portant création des caisses autonomes. C'est ainsi qu'aux termes des articles 1 et 2 de la loi du 14 Août 1954, une caisse autonome, «détachée du budget de l'État», est instituée dans le but de financer la construction de bâtiments administratifs et de participer aux dépenses de l'Office National du Liban; l'article 3 ajoute qu'un compte sera ouvert dans les écritures du Trésor où s'inscriront les recettes et dépenses de la Caisse. S'agissant de la règle de l'annualité, il était apparu que les dépenses de programme ne pouvaient se plier au rythme budgétaire annuel; c'est pourquoi l'article 12, alinéa 2 du décret de comptabilité publique de 1953, avait libéré ces dépenses du cadre de l'annualité. Il est par ailleurs, une règle classique du droit budgétaire à laquelle ne sont pas toujours soumises les dépenses de programme, c'est la règle de la spécialité en vertu de laquelle chaque crédit inscrit à un chapitre est spécialisé et ne peut être détourné de sa destination par le gouvernement. On sait que le Parlement a généralement tendance à répartir les crédits avec un luxe de détails, afin de restreindre le plus possible la liberté de l'administration. Or, à cet égard, il apparaît que le gouvernement dispose, dans la limite du programme voté par le Parlement, d'une certaine liberté dans la répartition des crédits d'investissement; la Chambre accorde en bloc ces crédits qui sont répartis en chapitres et paragraphes par décrets pris en Conseil des Ministres (article 7 de la loi du 14 Août 1954). Il convient enfin d'ajouter que le règlement de comptabilité publique de 1959 a, aux termes de l'article 115, institué un report quasi automatique des crédits de programmes, jusqu'à achèvement des projets auxquels ils sont affectés.

On a tendance, au Liban, à considérer le budget des investissements comme un compte spécial du Trésor. Solution de facilité qui consiste à qualifier de ce nom les opérations financières hors budget. C'est une méprise, semble-t-il, au point de vue de la science financière, car, comme le dit si justement Allix, «des services spéciaux débiteurs diffèrent des budgets extraordinaires en ce que théoriquement, ils sont destinés à rembourser plus tard au Trésor les fonds qu'ils ont absorbés pour leurs dépenses. Mais, en fait, il est nombre de ces services qui n'ont pas été et ne seront jamais en mesure de rembourser (1)...» Ainsi donc tant que l'idée de

(1) EDGAR ALLIX, *op. cit.*, pp. 75-114.

remboursement est à la base de la notion juridique de compte spécial, celui-ci ne peut servir de cadre à un budget des investissements dont les dépenses sont définitives.

Tel est le régime des dépenses de programmes ou d'investissement au Liban. Il est caractérisé par ses infractions aux règles classiques du droit budgétaire, notamment la règle de l'unité. A ce régime juridique d'exception, correspond un régime financier exceptionnel.

On peut dire, en effet, que le budget des investissements au Liban est un budget financièrement extraordinaire, dans la mesure où il tend à couvrir par des ressources spéciales des dépenses qui ne correspondent pas aux activités courantes de l'État. Il y a donc, à la base, une analyse économique des notions de dépense et de recette. On pourrait reprendre ici la théorie de la spécialisation budgétaire d'Edgar Allix (1), selon laquelle «il est parfois rationnel de constituer des budgets spéciaux dans lesquels on groupe à part un lot de dépenses et de recettes, qui sont plus ou moins corrélatives à raison de leur origine, de leur nature ou de leur affectation particulière».

Le budget extraordinaire libanais correspond de plus en plus à la conception moderne du budget des investissements, tel qu'il est compris dans les pays économiquement évolués. On sait que les finances contemporaines tendent à normaliser la pratique de ce genre de budget. Il ne s'agit plus de dépenses exceptionnelles, anormales, non périodiques, mais de dépenses essentiellement productives, qui diffèrent des dépenses courantes de l'État. L'intervention constante des pouvoirs publics libanais dans les domaines économique et social, à partir de la deuxième guerre mondiale, a fait perdre progressivement aux investissements du secteur public cet aspect exceptionnel qui caractérise les budgets extraordinaires de l'État libéral (2).

L'article 12 de la loi de comptabilité du 16 Janvier 1951 disposait que le budget comprend deux parties: le budget ordinaire des dépenses et recettes qui sont permanentes et annuelles, et un

(1) EDGAR ALLIX, *op. cit.*, pp. 76-114.

(2) ZAKI MAZBOUDI, *Cours de législation financière* (polycopié, arabe), p. 45.

budget exceptionnel dont les dépenses sont couvertes par des virements du Fonds de Réserve, par des emprunts ou par toutes autres ressources exceptionnelles... Il est significatif que le mot «exceptionnel» ne soit pas appliqué aux dépenses; leur financement au moyen de recettes extraordinaires, est soumis à une condition: qu'elles soient productives (décret législatif N° 55 du 19 Mars 1953, article 12, décret législatif N° 117 du 12 Juin 1959, article 23).

Le mode de financement des dépenses de programme a été exposé d'une manière plus explicite encore par le nouveau règlement de comptabilité publique de Juin 1959. Aux termes de l'article 33, le budget des recettes est divisé en deux parties: d'une part le budget des recettes ordinaires destinées à la couverture des dépenses administratives, militaires, etc... et d'autre part le budget des recettes spécialement affectées aux investissements à long terme. L'article 33, alinéa 4, 5 et 6, précise que les ressources de la deuxième partie du budget des recettes comprennent les prélèvements effectués sur le Fonds de Réserve, le produit des taxes et impôts affectés, etc...

Il convient enfin de remarquer qu'aux termes de l'article 19, alinéa 5, du même décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959, le budget des investissements doit être intégré au budget général de l'État dont il formera la quatrième partie. La loi de finances comprendra donc désormais une première partie: dépenses de fonctionnement; une deuxième partie: dépenses d'équipement; une troisième partie: dépenses militaires; une quatrième partie: dépenses d'investissement à long terme. A première vue, on pourrait se demander s'il subsistera encore une différence marquée entre les dépenses d'équipement de la deuxième partie et les dépenses d'investissement, quand ces dernières seront intégrées au budget général. Un examen attentif montre qu'une différence fondamentale continuera d'exister entre les deux catégories: différence au point de vue du régime juridique, dans la mesure où les crédits d'investissement affectés à des programmes à long terme sont reportables automatiquement d'exercice en exercice (article 115 du règlement de comptabilité publique de Juin 1959); ces crédits ne sont donc pas soumis à la règle de caducité qui n'est, somme toute, qu'une sanction de la règle de l'annualité budgétaire.

Par ailleurs, la technique d'inscription des crédits d'équipement et des crédits de programme ou d'investissement au budget général ne peut être la même; en effet, ces derniers sont votés, au fur et à mesure, en cours d'année, à l'occasion de l'approbation d'un projet individuel de grands travaux; comme il est difficile de les prévoir au moment de la préparation de la loi de finances, ils ne pourront pas figurer dans le projet de budget; ils seront normalement récapitulés par les lois règlement. Il existe aussi une autre différence qui a trait aux modes de financement de ces deux catégories de dépenses (dépenses d'équipement et dépenses d'investissement). L'article 23 du décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959 définit les dépenses d'investissement, comme des dépenses effectuées en exécution d'un programme à long terme et financées par des ressources exceptionnelles (emprunt, aides étrangères, produit de vente de biens domaniaux, etc...), tandis qu'aux termes de l'article 33 alinéa 2 du même décret-loi les dépenses d'équipement sont couvertes par des recettes ordinaires (impôts, taxes, produits du domaine, etc...).

L'intégration des dépenses d'investissement dans le budget général (qu'elle se réalise dans le projet de budget ou dans les lois de règlement) atténue l'infraction du budget extraordinaire à la règle de l'unité. En effet s'il n'y a pas unité de vote, par rapport à la loi de finances générale, comme il en est pour les budgets annexes, il y a du moins une certaine unité de document budgétaire. Quel que soit le lien avec le budget de l'État — unité de vote ou unité de document — ce lien atténue l'infraction au principe de l'unité.

Nous verrons que l'unité peut être rompue complètement par certaines institutions budgétaires.

§ 2. — Rupture accentuée de l'unité budgétaire

La tendance à créer des catégories financières spéciales, en marge du budget général, aboutit à conférer une autonomie poussée à certains services publics et à soustraire à l'autorisation parlementaire des décisions ayant une incidence sur les finances de l'État. Les budgets annexes et le budget des investissements gardent, on l'a vu, une attache avec le budget ordinaire; dans une certaine mesure, cela a pour effet de préserver la règle de l'unité budgétaire.

Ce lien va se trouver complètement rompu par les budgets autonomes et par les comptes spéciaux du Trésor.

A) *Budgets autonomes*

En France, des juristes éminents considèrent que les budgets autonomes ne constituent pas une exception véritable à l'unité budgétaire; à leur point de vue, l'entreprise ou l'établissement public dotés de l'autonomie financière représentent en réalité des personnes publiques absolument distinctes de l'État, comme les communes et les départements (1). M. Maurice Duverger a une opinion contraire: «...communes et départements, dit-il, constituent des collectivités, des groupements humains distincts de l'État... Mais les services publics dotés de l'autonomie budgétaire ne reposent sur aucun phénomène semblable: ils n'ont d'existence que par décision de l'État; ils ne constituent qu'un mode d'organisation de l'État (2).» Pour ces mêmes raisons, nous croyons, pour notre part, qu'il est rationnel d'étudier les budgets autonomes en tant qu'exception au principe de l'unité budgétaire.

Du fait de l'intervention de l'État dans les domaines économique et social, les services publics industriels et commerciaux commencent à se multiplier au Liban. Il y a une tendance à faire passer du secteur privé au secteur public des unités économiques importantes: il en fut ainsi des Compagnies d'Électricité et d'Eau de Beyrouth, et de nombreuses sociétés régionales. La question se pose évidemment de doter ces services à caractère industriel et commercial d'un régime juridique et financier spécial. La formule des Offices autonomes, des établissements publics a paru la plus indiquée, d'autant plus qu'elle avait fait sa longue expérience en France.

On retrouve à travers les différentes lois organiques portant création des offices autonomes libanais les points communs suivants: 1/ les établissements jouissent de la personnalité civile et de l'autonomie financière (voir article 1 du décret N° 3971 du 17 Janvier 1951 relatif à l'Office des Eaux de Beyrouth,

(1) JULIEN LAFERRIÈRE ET MARCEL WALINE, *Traité élémentaire de sc. et législ. fin.*, pp. 50-51.

(2) MAURICE DUVERGER, *op. cit.*, p. 327.

article 1, alinéa 3, de la loi du 7 Juillet 1954 relative à l'Office de l'Électricité et du Transport en Commun, article 1 de la loi du 20 Juillet 1956 portant création de l'Office des Eaux du Barouk, etc...); 2/ malgré l'autonomie dont il jouit, chaque établissement se trouve placé sous la tutelle d'un département ministériel, auquel il soumet ses décisions les plus importantes, notamment le budget (article 1, alinéa 2 et article 20 de la loi du 7 Juillet 1954, articles 1 et 16 de la loi du 20 Juillet 1956, etc...); 3/ la gestion financière de ces services est rapprochée, dans la mesure du possible, des méthodes et principes d'une gestion commerciale; leur comptabilité est soumise, aux termes des lois organiques précitées, aux lois et usages du commerce (tenue des écritures, inventaire, bilan, etc...).

Avant 1959, il n'existait pas au Liban un texte de base régissant les établissements publics. La lacune fut comblée par le décret législatif N° 150 du 12 Juin 1959 portant statut général des établissements dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

Quelles sont les conséquences et les limites de l'autonomie financière? D'une loi organique à l'autre, on peut observer quelques différences en ce qui concerne le mode de préparation, le vote et la ratification des budgets autonomes. En général, cependant, la préparation du budget est confiée aux directeurs généraux des établissements, qui soumettent leur projet aux Conseils d'Administration, pour vote. Le projet voté est ensuite présenté pour ratification au Ministre chargé de la tutelle et au Ministre des Finances (déc. lég. N° 150 du 12 Juin 1959, article 15, alinéa 2. A noter qu'aux termes de ce même article, alinéa 9, le budget est considéré comme promulgué, si les ministres compétents ne font pas opposition dans le délai d'un mois à compter de leur notification).

Il ressort de ce qui précède que les budgets autonomes échappent au pouvoir du Parlement. Votés par les Conseils d'administration des Offices et ratifiés par le gouvernement (plus précisément par le Ministère de tutelle et le Ministère des Finances), ils constituent, beaucoup plus que les budgets annexes, une infraction au principe de l'unité. En ce qui concerne ces derniers, nous avons dit qu'étant présentés à l'approbation de la Chambre, en même temps que le budget général, ils respectent au moins une certaine unité de vote.

Les lois qui ont institué les différents établissements publics au Liban prévoient que les excédents de recettes de leur budget seront, après constitution d'un Fonds de Réserve, versés au Trésor public. C'est ce qui ressort de l'article 19 de la loi du 20 Juillet 1956 relative à l'Office des Eaux de Barouk, de l'article 25 de la loi du 7 Juillet 1954, portant création de l'O.E.T.C. Il semble que, jusqu'à ce jour, aucun versement d'excédents n'ait été effectué, vu que ces établissements sont, pour la plupart, en pleine expansion; ils doivent normalement réinvestir les excédents budgétaires annuels dans leurs propres entreprises. De plus, nombre de ces offices sont endettés envers le Trésor; les versements éventuels qu'ils feraient à celui-ci viendraient d'abord en déduction de leurs dettes. C'est en tenant compte probablement des circonstances économiques particulières des offices autonomes que le nouveau décret législatif de 1959, portant statut général des établissements publics, n'a plus prévu les versements d'excédents nets au budget général (1).

Une Commission chargée de prévoir les détails d'application de la réforme administrative de 1959 a dressé une sorte d'inventaire de tous les établissements publics. Ceux-ci s'élèvent aujourd'hui à dix-neuf unités environ. Nous en donnons ci-dessous une nomenclature, en indiquant pour chacun le texte organique qui s'y rapporte (2):

<u>Office</u>	<u>Ministère tutélaire</u>	<u>Texte organique</u>
O.E.T.C.	Ministre des Travaux Publics	Loi du 7/7/1954
O. des Eaux de Beyrouth	» » »	Déc. N° 3583 du 3/10/1956
Service des Études Scientifiques et Agricoles	» de l'Agriculture	Loi promulguée par Décret N° 16766 du 7/8/57

(1) Nous n'avons pas pu obtenir les comptes des différents Offices pour connaître leur situation financière exacte.

(2) Projet de réorganisation des Offices autonomes, Commission N° 62, rapporteur: M. Ibrahim Bizri, membres: MM. Serri Husami, Elie Eid, César Boustany (Archives du Ministère des Finances).

Office	Ministère tutélaire	Texte organique
O. de la Soie	» de l'Agriculture	L. du 11/2/1956
O. Port de Tripoli	» des Travaux Publics	D.L. N° 43 du 1/4/1959
O. des Eaux de Tripoli	» » »	Déc. N° 10231 du 13/9/1955
O. des Eaux du Barouk	» » »	L. du 20/7/1956
O. des Eaux du Kesrouan et de l'Électricité de Ftouh	» » »	Déc. N° 14872 du 2/2/1957
O. des Eaux du Metn	» » »	Déc. N° 890 du 21/3/1959
O. des Eaux de Aïn-Delbi	» » »	Déc. N° 1308 du 20/5/1959
O. des Eaux de Saïda	» » »	Déc. N° 1298 du 30/5/1959
O. des Eaux et Électricité de Tyr	» » »	Déc. N° 14873 du 2/2/1957
O. de l'Électricité de Jezzine	» » »	Déc. N° 1459 du 8/6/1959
O. des Eaux de Jebel Amel	» » »	Déc. N° 1489 du 10/6/1959
O. des Eaux du Kasmié et Ras-el-Ayn	» » »	Déc. N° 20022 du 29/7/1958
O. des Eaux de Zahlé et environs	» » »	Déc. N° 18023 du 9/12/1957
O. de Développement Social (1)	» Affaires Sociales	D.L. N° 155 du 12/6/1959

(1) La Foire de Tripoli et les Chemins de fer libanais ont été érigés aussi en Office autonome. (V. J. CHADER, opuscule sur *La situation financière de l'Etat jusqu'à 1960*, publié à Beyrouth le 30 Juin 1961 par le Parti des Phalanges.)

B) Comptes spéciaux du Trésor.

Les comptes spéciaux constituent une infraction grave à la règle de l'unité, dans le double sens où l'on entend celle-ci; d'une part, en effet, ils ne figurent pas dans le budget de l'État, d'autre part ils ne sont pas, sauf exception, soumis à l'approbation du Parlement. Il n'y a donc, en ce qui les concerne, ni unité de vote, ni unité de document budgétaire par rapport au budget général.

Tout comme en droit français, l'idée de base des comptes spéciaux, au Liban, consiste à mettre hors budget certaines dépenses et recettes, parce qu'elles doivent finalement représenter une opération blanche pour le Trésor; il s'agit, selon l'expression d'Allix (1) «d'entrées de fonds destinées à ressortir ou de sorties de fonds destinées à rentrer». C'est le cas par exemple des cautionnements versés par les comptables publics en garantie de leurs erreurs; il est entendu qu'à leur sortie de fonction, ces sommes leur seront remboursées. (Aux termes de l'article 182 du décret législatif N° 55 du 19 Mars 1953, il sera tenu des comptes indépendants pour les cautionnements, dépôts, garanties, etc...) C'est le cas aussi des avances consenties par le Trésor aux collectivités et services publics; elles constituent un décaissement provisoire puisqu'elles sont destinées à être remboursées. Il est donc normal de ne pas inscrire au budget des opérations financières de cette nature car cela aurait pour effet de gonfler apparemment les postes recettes ou dépenses. Les comptes spéciaux ne pourraient en effet avoir d'incidence sur le budget de l'État qu'au moment de leur clôture: si par exemple le Trésor n'a pu obtenir le remboursement d'une avance, la perte qui en résulte pourrait théoriquement être portée, en dépenses, au budget; inversement, les cautionnements que le Trésor pourrait s'attribuer d'une manière définitive pourraient être portés en recettes au budget. L'article 162 du décret législatif N° 10 du 29 Décembre 1954 définit les comptes spéciaux comme étant essentiellement des comptes hors budget.

A quelles fins sont accordées les avances du Trésor? L'article 174 du décret précité, qui fut reproduit presque intégralement par

(1) EDGAR ALLIX, *op. cit.*, p. 110.

le nouveau décret législatif N° 117 du 12 Juin 1959 (article 207), dispose que des avances seront données: 1/ pour approvisionner en matériel les magasins de certaines administrations; 2/ pour l'achat de matériel susceptible d'être emmagasiné et destiné à être utilisé en cours d'année ou dans l'année qui suit; 3/ pour alimenter les caisses autonomes de l'État ou les caisses des municipalités ou des établissements publics.

Il eut été anormal, au point de vue juridique et financier, d'autoriser les services publics susmentionnés à lever des taxes pour pourvoir à un besoin temporaire d'argent. En principe, ces services demandent qu'on leur prête de l'argent pour couvrir leurs dépenses, en attendant la rentrée de recettes. C'est d'un banquier somme toute qu'ils ont besoin; «le banquier tout désigné pour cela, dit Allix, c'est le Trésor, c'est-à-dire le grand réservoir idéal des ressources de l'État, dans lequel viennent affluer toutes les recettes... Le Trésor leur fournira, au fur et à mesure de leurs besoins, l'argent qu'il y a dans les caisses de l'État... les services spéciaux, dès qu'ils commenceront à effectuer leurs rentrées, rembourseront le Trésor qui sera complètement désintéressé dans un temps plus ou moins long (1)...»

Quelle est l'autorité qualifiée pour consentir les avances? Avant 1954, l'octroi des avances était décidé par arrêté du Ministre des Finances, sur proposition du ministre intéressé. C'était l'une des principales prérogatives du pouvoir exécutif, en matière financière; le gouvernement n'avait, semble-t-il, en aucun cas, à solliciter l'autorisation du Parlement. C'est ce qui ressort clairement de l'article 163 du décret législatif N° 55 du 19 Mars 1953. La nécessité se fit sentir alors, d'aménager un certain contrôle du pouvoir législatif sur l'octroi des avances. On sait qu'en France, une réforme de 1949 devait aboutir à soumettre les comptes spéciaux à l'approbation du Parlement et à impartir un certain délai pour leur apurement; la réforme fut consacrée par le décret organique français du 19 Juin 1956, réglant le mode de présentation du budget: les comptes spéciaux ne peuvent plus être ouverts que par une loi. Au Liban, aussi, l'évolution s'est faite dans le sens d'une diminution des prérogatives gouvernementales en matière

(1) EDGAR ALLIX, *op. cit.*, p. 110.

الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

d'avances. En effet, aux termes de l'article 175 du décret législatif N° 10 du 29 Décembre 1954, l'octroi des avances est suspendu à une autorisation parlementaire, au cas où le délai de remboursement excède un an. Celles-ci sont toujours données par arrêté du Ministre des Finances, sur demande du service intéressé. Le nouveau règlement de comptabilité publique de Juin 1959 (article 208) a reproduit, sans le modifier, l'article 175 précité.

Quelles sont les conditions d'octroi des avances? L'arrêté du Ministre des Finances doit indiquer le nom du bénéficiaire, l'affectation, le montant, les modalités de paiement, les conditions de remboursement de l'avance (d. lég. N° 10 du 29 Déc. 1954, article 167, et d. lég. N° 117 du 12 Juin 1959, article 208). L'article 164 du règlement de comptabilité de 1953 obligeait le Ministre des Finances à s'assurer, au préalable, des possibilités de remboursement dans le délai imparti. Des garanties supplémentaires furent prévues par les règlements ultérieurs: aux termes de l'article 210, alinéa 2 du d. lég. N° 117 du 12 Juin 1959, le bénéficiaire doit obligatoirement inscrire à son budget les crédits nécessaires au paiement de l'avance.

Le Ministre des Finances a, en outre, le pouvoir, si des circonstances exceptionnelles l'exigent, de proroger le délai de remboursement. Mais en temps normal, si la dette n'est pas payée à l'échéance, il pourra effectuer les prélèvements nécessaires sur les avoirs éventuellement déposés au nom du débiteur au service du Trésor (article 213, alinéa 2 et article 214 du décret précité).

Nous avons dit que l'évolution s'est faite, à partir de 1954, dans le sens d'une certaine soumission des comptes spéciaux du Trésor au contrôle du Parlement. Elle devrait aboutir, dans l'avenir, à accroître davantage les prérogatives parlementaires dans ce domaine. Les comptes spéciaux que qualifie, si justement, M. Henry Laufenburger, d'«îlot de dépenses et de recettes hors budget» (1) ne représenteront plus alors un grave danger.

Un budget unique ne suffit plus à contenir les divers éléments dont se composent nos finances modernes. Le principe de l'unité, qu'il s'agisse de l'unité de vote ou de l'unité de document budgétaire

(1) HENRY LAUFENBURGER, *Finances comparées*, p. 157.

taire, est battu en brèche de toutes parts. Nous allons voir maintenant que la règle de l'annualité, en vertu de laquelle le budget est fondé sur une unité de temps, l'année, est, elle aussi, mise en cause.

SECTION II

ANNUALITÉ BUDGÉTAIRE

Le principe d'annualité a été introduit, sans difficulté dans notre droit budgétaire; on ne trouve pas, à ce sujet de discussions majeures dans les travaux préparatoires de la Constitution libanaise de 1926. Celle-ci, qui est largement inspirée de la Constitution française de 1875, a consacré le principe tel qu'il est compris en droit comparé. L'adoption s'est faite naturellement.

Le régime constitutionnel au Liban ayant renforcé considérablement les attributions du pouvoir exécutif, il était normal que, par souci d'équilibre, on ait cherché à sauvegarder les prérogatives de l'Assemblée en matière financière. «L'autorisation préalable du Parlement, écrit Allix, est une autorisation temporaire. Cette règle constitue la garantie essentielle des droits politiques des Assemblées, puisqu'elle rend indispensable au gouvernement leur convocation périodique, pour en obtenir le renouvellement de ses pouvoirs financiers. On comprend donc que les représentants du pays tiennent à ne pas accorder cette autorisation pour une période trop étendue. Dans la plupart des pays, elle dure une année (1)...»

L'article 83 de la Constitution libanaise de 1926 dispose: «Chaque année, au début de la session d'Octobre, le gouvernement soumet à la Chambre des Députés, pour examen et approbation, le budget général des recettes et dépenses de l'État pour l'année suivante...» Cette disposition constitutionnelle doit s'entendre en deux sens:

1° — Le gouvernement doit aller, chaque année, devant la

(1) EDGAR ALLIX, *op. cit.*, p. 228.

Chambre, pour renouveler l'autorisation de percevoir et de dépenser.

2° — Le gouvernement prévoit les recettes à percevoir et les dépenses à effectuer durant la période d'un an.

Les divers règlements de comptabilité publique ont repris, en le précisant, le principe d'annualité. L'article 2 de la loi du 16 Janvier 1951 a étendu son application aux collectivités et établissements publics: «Le budget est un état estimatif des recettes et dépenses annuelles de l'État, des municipalités et des établissements publics qui en dépendent; il vaut autorisation de percevoir et de dépenser.»

Les règlements ultérieurs ont ajouté que le budget est établi pour une année financière qui commence le 1^{er} Janvier et se termine le 31 Décembre (article 5 du D.L. N° 55 du 19 Mars 1953, article 6 du D.L. N° 10 du 29 Déc. 1954, article 6 du D.L. N° 117 du 12 Juin 1959).

Bien fondé politiquement, le principe d'annualité s'est révélé, valable aussi au point de vue financier. Au Liban, les avantages et inconvénients d'ordre économique de l'annualité ont commencé à se manifester d'une manière particulièrement concrète après la deuxième guerre mondiale: d'une part, les variations rapides de la situation économique et le mouvement des prix conduisaient naturellement à fixer les recettes et dépenses pour une période relativement courte. (Comme le dit si justement un publiciste français: «L'annualité est une conséquence de la fonction économique du budget et du caractère variable de la situation (1)...») A ce point de vue, le cadre annuel du budget présente donc un avantage certain. Mais d'autre part, avec l'accroissement des investissements dans le secteur public, ce cadre s'est révélé trop étroit pour toute une catégorie de dépenses; les dépenses de capital notamment ne peuvent plus s'accommoder du principe d'annualité.

Les exceptions à la règle de l'annualité sont aujourd'hui nombreuses en droit libanais. Les autorisations budgétaires portent tantôt sur des périodes plus courtes, tantôt sur des périodes plus

(1) G. ARDANT, *Fondements économiques et sociaux des principes budgétaires*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1949, p. 406.

longues que l'année. Le principe subit actuellement une véritable crise d'évolution.

§ 1. — *Infractions à la règle de l'annualité: autorisations budgétaires pour une courte période*

L'unité du vote budgétaire est rompue dans le temps par des autorisations qui interviennent avant l'adoption définitive du budget et qui ne s'étendent pas sur une année entière: il s'agit des crédits ou douzièmes provisoires. Elle est également rompue par des autorisations qui interviennent après le vote définitif du budget et qui portent généralement sur une période plus courte que l'année: c'est le cas des crédits additionnels. Nous examinerons successivement chacune de ces catégories financières.

A) *Crédits provisoires*

Le principe d'annualité commande au gouvernement de requérir, tous les ans, l'autorisation du Parlement pour effectuer des dépenses et percevoir des recettes. Le budget étant établi pour une année commençant le 1^{er} Janvier et se terminant le 31 Décembre (article 6 du déc. lég. N^o 117 du 12 Juin 1959), il est normal qu'il soit voté avant l'ouverture de l'année financière à laquelle il s'applique. Il arrive pourtant fréquemment que le budget soit voté avec retard, après le mois de Janvier; ce retard peut tenir à différentes raisons: ou bien la discussion de la loi de finances par la Chambre se prolonge exagérément, ou bien le gouvernement n'a pas déposé son projet de budget dans les délais constitutionnels, etc... Que fera donc le gouvernement durant cette période pré-budgétaire, dans ce laps de temps compris entre la date d'ouverture de l'année financière et la date de vote du budget, puisqu'il ne peut accomplir aucun acte de nature financière sans être habilité par la Chambre? Le problème sera résolu au moyen d'autorisations budgétaires portant sur une fraction de temps plus courte que l'année: c'est ce qu'on appelle douzième provisoire.

Juridiquement les douzièmes sont des lois de finances ou budgets provisoires comprenant les dispositions suivantes: 1/ ouverture des crédits nécessaires à l'exécution des services publics, pour un ou plusieurs mois; 2/ autorisation, pour le même laps de temps, de percevoir les recettes conformément aux lois existantes.

Les douzièmes provisoires constituent, en quelque sorte, des avances à valoir sur le budget. En effet, lorsque celui-ci sera voté définitivement, les actes financiers (recettes et dépenses) accomplis sur base des douzièmes viendront s'y intégrer; ils seront repris et confondus dans le chiffre total des dépenses et recettes du budget.

Au Liban, le régime juridique et financier des douzièmes provisoires est assez original; il diffère sur de nombreux points du régime français correspondant. A cause sans doute de l'usage fréquent qui en est fait, l'administration libanaise a élaboré une réglementation pratique assez soignée des douzièmes.

Est-ce que le budget est voté généralement avec retard au Liban? Quelle est l'autorité compétente pour autoriser les douzièmes provisoires? Comment sont réglementés en pratique les douzièmes? Existe-t-il d'autres moyens de pallier les inconvénients résultant du vote tardif du budget? En répondant à ces différentes questions, on peut estimer avoir fait le tour de la matière des douzièmes.

Si on considère les différents budgets libanais depuis l'Indépendance, on constate qu'ils ont été votés avec retard, c'est-à-dire après le 1^{er} Janvier. C'est vers le mois de Mars que les votes sont généralement intervenus. Le Parlement et le gouvernement en sont responsables, dans une égale mesure: tantôt celui-ci n'a pas présenté son projet dans le délai légal, la phase de préparation ayant duré trop longtemps, tantôt celui-là a prolongé exagérément la discussion du budget. Le retard a donné lieu, dans les deux cas, à l'utilisation des douzièmes provisoires. Assez nombreuses sont les lois de finances qui ont été votées avec quatre ou dix mois de retard. Le tableau ci-après est à cet égard significatif (1):

(1) V. les lois de finances correspondantes.

Budget de l'année	Promulgation
1944	7 Juin
1945	5 Juin
1946	4 Février
1947	19 Mars
1948	5 Avril
1949	28 Mars
1950	28 Mars
1951	20 Mars
1952	5 Février
1953	4 Novembre
1954	7 Mai
1955	26 Février
1956	10 Mars
1957	4 Février
1958	4 Février
1959	16 Mai
1960	8 Février

Quand, dans les derniers jours de l'année financière, le gouvernement est sûr que le budget ne sera pas voté à temps, il commence à préparer des projets de loi de douzièmes pour les soumettre à l'approbation de la Chambre. Il convient toutefois de signaler que la Constitution libanaise a, aux termes de l'article 86, permis au gouvernement de faire application directement, sans passer par la Chambre, du système des douzièmes, mais à certaines conditions et dans certaines circonstances. Si la session ordinaire consacrée à l'examen du budget a expiré avant que la Chambre n'ait statué définitivement sur le projet de budget, une session extraordinaire se terminant fin Janvier et destinée à la poursuite de la discussion budgétaire, est alors ouverte par le Président de la République. Au terme de ladite session, si la discussion n'est pas achevée, le Président pourra, par décret pris sur avis conforme du Conseil des Ministres, rendre exécutoire le projet de budget. Le pouvoir exécutif ne pourra toutefois exercer cette faculté que si le projet a été déposé sur le bureau de la Chambre quinze jours au moins avant le commencement de la session (celle-ci s'ouvre le 1^{er} mardi

qui suit le 15 octobre et dure jusqu'à la fin de l'année conformément à l'article 32 de la Constitution libanaise). Ces conditions étant remplies, les impôts, taxes et autres recettes continuent d'être perçus comme précédemment durant la session extraordinaire; de même que les dépenses du mois de Janvier peuvent être engagées sur la base du douzième provisoire de l'exercice précédent. Ainsi donc, dans certains cas, les douzièmes se rapportant au mois de Janvier, sont dispensés de l'autorisation parlementaire. Pour les mois qui suivent, celle-ci devient obligatoire quelles que soient les circonstances.

Comment est aménagé, dans la pratique, le système des douzièmes provisoires? On sait qu'en France ce système aboutit généralement à ouvrir des crédits en bloc, pour tous les services publics. Le gouvernement procède alors, par décrets, à la répartition de ce bloc de crédits par ministères et, à l'intérieur des ministères, par chapitres. La pratique libanaise est à cet égard très différente. L'administration prend pour base le douzième de l'article ou du paragraphe de la dernière loi de finances, et cela tant en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement que les dépenses d'équipement. La technique libanaise présente, par rapport à la française, des avantages et des inconvénients. En effet, s'agissant des avantages, on peut dire que la répartition des douzièmes provisoires sur base et dans la limite des paragraphes du dernier budget voté ne porte pas atteinte au principe de la spécialité des votes budgétaires, puisque les dépenses sont subdivisées et qu'elles restent circonscrites à des emplois préalablement définis. La pratique française au contraire aboutit à une violation de la règle de la spécialité dans la mesure où les douzièmes provisoires sont ouverts généralement en bloc et sans discussion; la répartition du bloc de crédits est alors assurée par le pouvoir exécutif qui n'est lié ni par le montant ni par l'objet des différentes dépenses à effectuer. Un autre avantage du système libanais réside dans le fait que l'application des douzièmes ne complique pas beaucoup le travail de l'administration, vu que les bases de répartition sont fixes: douzième des articles et paragraphes du budget précédent. Tel n'est pas le cas en France où l'administration, chargée d'assurer la répartition du bloc de crédits selon les vœux du gouvernement, doit construire, en quelque sorte, un nouveau budget mensuel.

Si nous passons maintenant aux inconvénients de la technique libanaise des douzièmes provisoires, nous trouvons qu'ils ne sont pas négligeables. La pratique française du vote global donne au gouvernement la possibilité d'établir, au vu des moyens que lui offrent les douzièmes, un ordre de préférence, un ordre d'urgence entre les différentes dépenses à effectuer. Cette même latitude n'est pas laissée au gouvernement libanais, puisque la répartition des crédits entre les divers chefs de dépenses est réglée, a priori et d'une manière quasi automatique, sur la base des paragraphes du budget précédent. L'administration se trouve paralysée dans une certaine mesure, car le douzième du paragraphe ne suffit pas très souvent à engager une dépense entière, le cocontractant de l'administration n'acceptant pas de toucher, même pour commencer, le douzième de son dû... Ces limites sont donc assez gênantes pour l'action administrative.

Existe-t-il d'autres moyens de pallier les inconvénients résultant du vote tardif du budget? Nous avons parlé plus haut de la possibilité donnée au pouvoir exécutif par la Constitution elle-même de promulguer le budget par décret dans le cas où la discussion parlementaire dépasse une certaine limite de temps. «Si la Chambre des Députés, dispose l'article 86 de la Constitution, n'a pas définitivement statué sur le projet de budget avant l'expiration de la session consacrée à l'examen du budget, le Président de la République convoquera l'Assemblée à une session extraordinaire expirant fin Janvier pour poursuivre la discussion du budget; si à la fin de cette session extraordinaire, il n'est pas définitivement statué sur le budget, le Président de la République pourra, par décret pris sur avis conforme du Conseil des Ministres, rendre le projet de budget exécutoire dans la forme où il a été présenté à la Chambre. Le Président ne pourra exercer cette faculté que si le projet de budget a été présenté à la Chambre 15 jours au moins avant le commencement de la session.» Il existe dans la tradition budgétaire française un procédé voisin de celui-ci, et qui aboutit, en cas de retard, à la reconduction du budget précédent; le Parlement y donne son consentement en votant une loi spéciale. C'est ainsi qu'en 1923, Poincaré fit voter la reconduction, pour 1924, du budget de l'exercice précédent; de même que par une loi N° 47-2407 du 31 Décembre 1947 les crédits du budget de 1947 furent

reconduits à l'exercice 1948 (1). Au Liban, il a été fait rarement application de l'article 86 de la Constitution (budg. 1958, décret 1855 du 4 Février 1958); c'est que d'une part le pouvoir exécutif ne peut exercer cette faculté que s'il a déposé son projet de budget quinze jours au moins avant l'ouverture de la session ordinaire consacrée à l'examen du budget; d'autre part, à supposer que les conditions de délai de l'article 86 se réalisent à l'avantage du gouvernement, il reste que celui-ci se sent généralement mauvaise conscience à rendre le projet exécutoire «dans la forme où il a été présenté à la Chambre», car il sait généralement que son travail est imparfait et qu'il a été entre-temps, soit pendant la durée de la session extraordinaire, remanié profondément par la Commission des finances. Il se trouve alors devant l'alternative suivante: ou bien promulguer le budget dans l'état où il a été déposé à la Chambre, sans tenir compte des modifications et amendements apportés par la Commission ou bien se résigner à ne pas user de son droit de l'article 86. Le gouvernement ne peut, moralement au moins, opter pour la première solution.

Il existe un autre palliatif aux inconvénients résultant du retard apporté dans le vote du budget. Aux termes de l'article 60 du décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959, aucune dépense ne peut être engagée par anticipation sur une année financière, avant l'ouverture de celle-ci, excepté cependant les dépenses de fonctionnement ayant un caractère permanent (traitements, dépenses de matériel, etc...); celles-ci peuvent être effectuées, à compter du 1^{er} Novembre de l'année en cours, dans la limite des crédits ouverts dans le budget de ladite année. Les exceptions de l'article 60 précité ont permis au gouvernement, quand la loi de finances était votée en retard, d'engager des catégories importantes de dépenses et d'en imputer le paiement sur le budget de la nouvelle année. Ce procédé présente plus d'avantages que les douzièmes provisoires. En effet, d'une part, les dépenses de l'article 60 peuvent être engagées en totalité, dans la limite des crédits ouverts dans le budget de l'année

(1) J. LAFERRIÈRE et M. WALINE, *op. cit.*, p. 86.

Noter aussi qu'aux termes de l'article 47 de la Constitution française de 1958, le gouvernement peut promulguer le budget par ordonnance, au cas où le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de 70 jours.

en cours, tandis que dans le système des douzièmes où les crédits sont calculés sur base du paragraphe, on ne peut effectuer que des fractions de dépenses. De plus, les dépenses de l'article 60 sont, contrairement aux douzièmes, dispensées de l'autorisation parlementaire.

Ainsi l'unité du vote budgétaire se trouve rompue, dans le temps, par les crédits provisoires qui interviennent avant le vote définitif du budget; l'autorisation du Parlement porte dans ce cas sur une période plus courte que l'année. Nous allons voir maintenant que cette unité du vote peut être rompue dans le temps par des autorisations budgétaires qui interviennent après le vote définitif du budget et qui, généralement, ne s'étendent pas sur une année entière. C'est le cas des crédits additionnels.

B) *Crédits additionnels*

Après le vote du budget, des circonstances imprévues, des besoins insoupçonnés peuvent surgir et nécessiter des dépenses. Les circonstances auxquelles on doit faire face, les besoins auxquels on doit satisfaire présentent le plus souvent un caractère d'urgence tel qu'il est difficile d'ajourner ces dépenses, en attendant le prochain budget. Le gouvernement devra alors s'adresser à la Chambre pour solliciter l'ouverture de crédits additionnels qui viendront, en définitive, s'ajouter à la masse des crédits inscrits dans le budget général.

Ouverts au cours de l'année financière, après le vote du budget, les crédits additionnels constituent une double infraction au principe d'annualité. D'une part, en effet, l'unité du vote budgétaire dans le temps suppose que chaque année et une fois pour toute l'année, le gouvernement soumet à la Chambre, pour examen et approbation, le budget général des dépenses et recettes. Or les crédits additionnels, dans la mesure où ils nécessitent des autorisations nouvelles de la part de la Chambre, aboutissent à un fractionnement, dans le temps, de l'unité du vote budgétaire. D'autre part, le budget doit être exécuté au cours d'une période égale à un an; or l'autorisation de crédits additionnels, accordée après l'ouverture de l'année financière, se limitera nécessairement à un laps de temps inférieur à une année.

Les crédits additionnels posent en général un double problème: politique et financier. Problème politique, dans la mesure

où l'on tend à soustraire une partie des crédits à l'approbation du Parlement; nous verrons que c'est un problème mineur en droit budgétaire libanais. Problème financier surtout dans la mesure où ces crédits se développent considérablement.

Au Liban, l'usage fréquent et massif des crédits additionnels finit souvent par bouleverser la physionomie primitive du budget. Ces crédits représentent un fort pourcentage des chiffres prévus dans la loi de finances, pourcentage variant entre 20 et 45% environ.

Année	Crédits ouverts dans le budget	Crédits additionnels
1953	112.836.000 L.L.	21.914.267 L.L.
1954	123.400.000	36.205.073
1956	151.500.000	72.532.835
1957	170.000.000	83.726.719
1958	194.165.000	68.929.870

(Ces chiffres sont extraits des comptes d'exercice.)

L'accroissement continu des crédits additionnels s'explique d'une part par le souci du gouvernement de présenter au Parlement et à l'opinion publique, au début de l'année, un budget relativement léger. Si, par la suite, en cours d'exercice, les prévisions s'avèrent insuffisantes, il sera facile de demander des crédits supplémentaires. D'autre part, le gouvernement et l'administration tendent par prudence à sous-estimer systématiquement les recettes publiques; pour assurer alors l'équilibre financier, sur base de ressources sous-évaluées, le gouvernement s'efforce de minorer artificiellement les crédits inscrits à son projet de budget.

Généralement, en droit comparé, la question se pose de savoir si le Parlement, source de tout pouvoir financier, conservera son autorité en matière de crédits additionnels. A cet égard, on sait que la législation française admet que les crédits de cette nature sont, dans certains cas, dispensés de l'autorisation parlementaire. Elle distingue entre crédits supplémentaires destinés à corriger une prévision inexacte et crédits extraordinaires commandés par la réalisation de mesures nouvelles. Les premiers peuvent être ouverts par décrets s'ils s'appliquent à des «services publics votés» dont le

gouvernement n'a pu évaluer d'une manière limitative le coût. Les seconds, pour être ouverts par décret, doivent correspondre à l'extension d'un service existant. Ces décrets sont soumis à la ratification du Parlement (1). (Cette réglementation des crédits additionnels a d'ailleurs subi, en France, une certaine modification.)

L'aspect constitutionnel du problème a été bien vu par Allix. «La dispense d'autorisation préalable pour l'ouverture de nouveaux crédits en cours d'exercice, dit-il, émancipe, dans une large mesure, l'administration de sa dépendance budgétaire vis-à-vis des Chambres. Aussi tous les régimes autoritaires se sont-ils efforcés d'élargir les cas de dispense (2).» A ce point de vue, la législation libanaise des crédits additionnels montre que le Parlement est et demeure jaloux des droits que lui a conférés la constitution. Il est remarquable en effet que le législateur n'ait fait, sur ce point, aucune concession et qu'à travers les nombreux règlements de comptabilité publique qui se sont succédé au Liban, le principe soit resté le même: pas de crédits additionnels sans un vote du Parlement.

On peut toutefois distinguer, en droit libanais, deux sortes de crédits additionnels: les crédits ordinaires ou supplémentaires et les crédits extraordinaires. Aux termes de l'article 85 de la Constitution, le Président de la République peut, par décret pris sur avis conforme du Conseil des Ministres, ouvrir des crédits extraordinaires ou opérer tous virements de crédits. Mais ces opérations ne peuvent excéder quinze mille livres libanaises par article. Par ailleurs, le droit de l'article 85 ne peut être exercé que lorsqu'une conjoncture imprévue rend nécessaires des dépenses urgentes. Les dotations ainsi ouvertes sont soumises à la ratification du Parlement, à sa première session. Comme on le voit, l'utilisation des crédits extraordinaires est l'objet de restrictions nombreuses et sévères.

Insérée dans le texte même de la Constitution, la limitation des cas d'ouverture de crédits par décret constitue une défense sérieuse des prérogatives parlementaires. En France, la loi du 14 Décembre 1879 qui avait posé la règle du vote préalable en matière de crédits additionnels avait progressivement été abandonnée sous la III^e République. Le décret-loi du 24 Mai 1938

(1) MAURICE DUVERGER, *op. cit.*, p. 301.

(2) EDGARD ALLX, *op. cit.*, p. 237.

devait enfin donner, en ce domaine, de larges pouvoirs au gouvernement. Au Liban, au contraire, les décrets-lois N° 55 du 19 Mars 1953, N° 10 du 29 Décembre 1954 (article 60) et N° 117 du 12 Juin 1959 (article 30) ne pouvaient que maintenir entièrement le principe du vote préalable: compte tenu des exceptions de l'article 85 de la Constitution, aucun crédit additionnel ne peut être ouvert, aucun crédit ne peut être viré d'un article à l'autre sans vote du Parlement.

Les pouvoirs publics au Liban ont cherché surtout à remédier à l'accroissement des demandes de crédits additionnels. La législation libanaise a traité le problème sous son aspect financier plutôt que sous son aspect politique ou constitutionnel. Elle a apporté de nombreux palliatifs aux inconvénients résultant de l'abus de crédits supplémentaires. S'inspirant pour cela des techniques françaises appropriées, elle a introduit le système du «collectif», «les crédits pour dépenses imprévues»; elle a, de plus, obligé le gouvernement à indiquer les voies et moyens par lesquels il prétend couvrir ces nouvelles dépenses, etc... Nous allons étudier successivement ces différentes techniques.

La loi de comptabilité publique du 16 Janvier 1951, article 37, prescrivait au Ministre des Finances de déposer à la Chambre, deux fois l'an, des projets de loi portant ouverture de crédits additionnels; exceptionnellement, en cas d'urgence, des projets spéciaux pouvaient être présentés en cours d'année. En France, on appelle «collectifs» les cahiers dans lesquels l'administration réunit périodiquement ces demandes de crédits nouveaux. L'idée des collectifs procède, croyons-nous, du principe de l'unité budgétaire dans la mesure où elle aboutit à apporter plus d'ordre dans la présentation des dépenses et dans la mesure surtout où elle permet au Parlement d'apprécier l'utilité relative des crédits groupés dans un même document. Le système n'a pas été appliqué par l'administration libanaise; vu l'urgence des besoins à couvrir, il était difficile à celle-ci de différer les demandes de crédits additionnels. La règle a fini par être abandonnée, non seulement en fait, mais aussi en droit: la notion de collectif n'a plus reparu en effet dans les règlements ultérieurs de comptabilité publique. On assiste cependant depuis quelques années à une reviviscence de la règle: une pratique administrative, encouragée par certains ministres des

Finances, tend actuellement à rassembler en collectifs les demandes de crédits non urgentes et d'un montant modique. Le système du collectif finira-t-il par retrouver sa place en droit?

Un autre moyen de remédier au développement des crédits additionnels est représenté par les «crédits budgétaires pour dépenses imprévues». C'est, d'après l'article 30 du décret-loi de Mars 1953, un crédit ouvert dans un titre spécial de la loi de finances et destiné à pourvoir, en cas de besoin, à l'insuffisance des dotations budgétaires (il est inscrit généralement au titre XIX de la Partie Dépenses du budget); on fait donc figurer, par anticipation dans le budget, un supplément de crédit pour l'acquittement de dépenses imprévues. Ainsi il est tenu compte d'un élément d'imprévision dans la loi même de budget qui est essentiellement un acte de prévision et d'autorisation.

Il convient maintenant d'examiner les conditions d'utilisation «des crédits pour dépenses imprévues». D'après l'article 32 du décret-loi du 29 Décembre 1954 et l'article 29 du décret-loi du 12 Juin 1959, on fait emploi de ces crédits en cas d'épuisement des chapitres budgétaires et dans les cas d'ouverture de crédits additionnels. La question se pose alors de savoir si l'existence d'un crédit pour dépenses imprévues dans la loi de budget va permettre au gouvernement d'en disposer librement, c'est-à-dire sans autorisation préalable de la Chambre. Il est remarquable, à cet égard, que la législation libanaise soit demeurée respectueuse des prérogatives parlementaires. En effet, les articles précités des règlements de comptabilité publique disposent expressément qu'aucune dépense ne peut être ordonnancée directement sur les crédits pour dépenses imprévues; ceux-ci ne peuvent qu'être virés aux chapitres budgétaires épuisés, avec l'approbation du Parlement. Ainsi donc l'autorisation parlementaire pour ce genre de crédits est donnée deux fois: la première fois lors du vote du budget général et la deuxième fois à l'occasion de l'emploi des crédits en question. La réglementation a fini par paraître d'une extrême sévérité; aussi, aux termes d'un article spécial inséré dans les lois de finances depuis 1960, la Chambre habilite le gouvernement à utiliser, par décrets, le crédit pour dépenses imprévues. La législation française et italienne furent, en cette matière, moins soucieuses des droits du Parlement. Les prélèvements sur ce crédit sont, d'après l'article 42

du décret italien sur la comptabilité publique du 18 Novembre 1923, effectués par décrets contresignés par le Ministre des Finances et soumis à la ratification de la Chambre. Il en est de même en droit français; le décret-loi du 24 Mai 1938 a autorisé l'ouverture de crédits par décrets, dans la limite de la dotation affectée aux dépenses imprévues.

Au point de vue financier, le «crédit pour dépenses imprévues» est d'une portée assez limitée, à cause de la modicité relative de son montant. Il s'élève à cinq cent mille livres libanaises environ, pour un budget de l'ordre de deux cent cinquante millions. Il a paru difficile d'immobiliser un crédit plus important sans lui assigner un emploi déterminé.

Dans le même ordre d'idées, et toujours dans le but de remédier aux inconvénients financiers des crédits additionnels, la loi libanaise prescrit au gouvernement d'indiquer les voies et moyens par lesquels il prétend couvrir les demandes de crédits nouveaux. Conformément à l'article 62 du règlement de comptabilité publique du 29 Décembre 1954, les crédits additionnels sont couverts par l'annulation des excédents disponibles des différents articles budgétaires; ils peuvent être couverts aussi par les prélèvements effectués sur le «crédit pour dépenses imprévues», ou par des prélèvements sur le Fonds de Réserve de l'État, ou bien par la création de ressources nouvelles.

L'indication des voies et moyens est un palliatif qui oblige le gouvernement à indiquer dans ses demandes de crédits additionnels les recettes prévues pour faire face à ce surcroît de dépenses. Dans les pays où il fut introduit, ce système devait en principe aboutir à sauvegarder l'équilibre budgétaire, puisqu'à toute demande nouvelle de crédits correspond l'indication d'une ressource équivalente. Le résultat recherché n'a pas été obtenu et Allix explique bien l'échec du système: «...pour que la règle fût efficace, dit-il, il faudrait qu'à chaque crédit demandé en dehors du budget, correspondît l'indication d'une ressource... également non prévue au budget. Or des ressources non prévues, apparaissant subitement en cours d'exercice, sont quelque chose d'extrêmement rare. Il y a bien un moyen d'en créer, c'est d'instituer un impôt nouveau. Mais c'est là une méthode impraticable... car on ne peut pas proposer un supplément d'impôt, à chaque nouvelle demande de

crédit (1).» Théoriquement impraticable, la règle ne fut pas pratiquée, en fait, comme il le fallait. Au Liban, la couverture des crédits additionnels fut assurée d'une manière quasi constante par le Fonds de Réserve du budget de l'État. Il n'y a jamais eu, semble-t-il, création d'impôts nouveaux aux fins de couvrir des crédits additionnels, sauf évidemment lorsqu'il s'est agi de créer, en cours d'exercice, un service public de grande importance; il a bien fallu, alors, imposer des taxes pour pourvoir aux besoins du service nouvellement institué. En France aussi, l'indication des voies et moyens dans les demandes de crédits supplémentaires n'a pas donné le résultat qu'on en attendait. Le gouvernement français a le plus souvent fait face au surcroît de dépenses résultant des demandes nouvelles de crédits au moyen des bonis restant des exercices précédents ou au moyen d'impôts nouveaux.

Par ailleurs, le règlement libanais de comptabilité publique du 12 Juin 1959 a précisé, dans son article 31, que les crédits additionnels peuvent être couverts par virement des excédents disponibles dans les différents articles budgétaires. C'est un procédé purement financier destiné à assurer la couverture de dépenses imprévues apparaissant en cours d'exercice; il vaut simplement indication des voies et moyens; il n'a pas pour effet de libérer le gouvernement de sa dépendance budgétaire envers la Chambre: la décision de virement demeure toujours soumise au vote parlementaire.

Un dernier remède à l'accroissement des crédits additionnels fut introduit par le dernier règlement de comptabilité publique. Aux termes de l'article 30, *in fine*, du décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959, toute demande de crédits doit être d'abord soumise au Ministre des Finances pour avis, et au Conseil des Ministres pour approbation. Il est en effet normal que le Ministre des Finances, qui est le gardien de l'équilibre budgétaire, soit saisi de toute demande ayant une incidence financière.

Crédits additionnels et douzièmes provisoires peuvent être considérés comme des infractions au principe d'annualité dans la mesure où ils exigent des autorisations qui s'étendent sur une période plus courte que l'année. Nous allons voir qu'il existe des

(1) EDGARD ALLIX, *op. cit.*, p. 249.

règles en droit budgétaire qui constituent des exceptions au principe de l'annualité, parce qu'elles nécessitent des autorisations d'une portée supérieure à un an.

§ 2. — *Infractions à la règle de l'annualité: autorisations budgétaires pour une longue période*

La période d'utilisation des crédits peut être prolongée au-delà d'une année en vertu de la règle du report. La faculté de reporter des crédits d'un exercice financier à un autre procède tantôt d'autorisations accordées par le Parlement à la fin de chaque année financière, tantôt d'autorisations ayant un caractère général et que le législateur accorde à l'avance, dans le règlement de comptabilité publique.

Il existe, par ailleurs, une portion de crédits budgétaires qui est votée pour une période plus longue que l'année: c'est le cas des crédits d'engagement. Ainsi conçus, les reports de crédits et les autorisations d'engagement constituent une dérogation au principe d'annualité.

A) *Reports de crédits*

Le budget est annuel en ce sens, dit Waline, qu'«il perd sa valeur d'autorisation de percevoir et de dépenser au terme de l'année». Le principe d'annualité suppose donc que le gouvernement doit solliciter chaque année l'autorisation budgétaire et que cette autorisation est donnée pour une période égale à un an. En conséquence, les crédits qui n'ont pas été utilisés avant la fin de l'année financière sont annulés. La règle de la «caducité» des crédits, en vertu de laquelle les sommes non dépensées avant la fin de la période légale d'utilisation doivent automatiquement tomber, peut donc être considérée comme un corollaire sinon comme une sanction du principe d'annualité. Le report, dans la mesure où il aboutit à proroger le terme de l'autorisation budgétaire, apporte donc un tempérament à la règle de l'annualité, et plus particulièrement à la règle de la caducité.

Nous empruntons à M. P. Reuter (1) cette définition du

(1) P. REUTER, *La règle de l'annualité des dépenses publiques*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1949, p. 261.

report: «Il y a report de crédit quand un crédit budgétaire non consommé au titre d'un exercice déterminé et tombé par suite en annulation est ouvert au titre de l'exercice suivant par une procédure d'autorisation budgétaire simplifiée.» Expliquant le sens pratique de la règle, M. Reuter ajoute: «La simplification qui est de l'essence même des reports se manifeste soit en droit par un report par décret, soit en fait par l'allègement des négociations entre ministère dépensier et ministère des finances, et des débats devant le Parlement.» Cette définition correspond assez bien à la notion de report telle qu'elle est comprise et appliquée au Liban. Le principe est, en tout cas, le même; d'une part l'article 115, alinéa 1 du règlement de comptabilité publique du 12 Juin 1959, énonce en règle générale: sont annulés les crédits non engagés avant le 31 Décembre de l'année en cours; d'autre part, l'article 30 du règlement précité dispose que, sous réserve des exceptions contenues dans le règlement, aucun crédit ne peut être reporté d'un exercice financier à un autre, sans vote préalable du Parlement.

Les cas de report par décret, assez limités d'abord, ont tendu progressivement à se multiplier; les divers règlements de comptabilité publique qui se sont succédé au Liban traduisent nettement cette évolution. On peut observer parallèlement un accroissement constant des sommes reportées chaque année. Nous allons donc étudier le report au double point de son développement sur plan strictement financier et de son évolution juridique.

Le montant des crédits reportés chaque année d'un exercice financier à l'autre est relativement important; il représente un fort pourcentage des crédits annuellement consommés, pourcentage variant entre un sixième et un tiers.

Année	Total des crédits reportés	Total des crédits ouverts (Budget + Crédits additionnels) (1)	Total des crédits consommés
1953 à 54	20.859.464	134.124.661 (1953)	96.308.968 (1953)
1954 à 55	31.365.051	158.932.891 (1954)	111.182.939 (1954)
1956 à 57	37.307.392	223.341.193 (1956)	161.348.024 (1956)
1957 à 58	32.337.378	252.781.956 (1957)	192.466.137 (1957)
1958 à 59	43.774.569	260.115.869 (1958)	181.622.338 (1958)

Le report porte en grande partie sur les crédits affectés au Ministère des Travaux Publics (2). Ce département, qui pendant longtemps a souffert d'une insuffisance de personnel et de moyens mécaniques, se trouvait dans l'impossibilité d'exécuter tous les travaux prévus dans le budget. Les pouvoirs publics manifestaient la volonté de développer les travaux d'équipement, en augmentant chaque année les crédits, mais l'administration se heurtait à la rareté du personnel technique et à l'insuffisante mécanisation des travaux publics. Les crédits non consommés avant la fin de l'année financière devaient être, en partie, reportés aux exercices suivants jusqu'à épuisement. Un effort louable a été fait à partir de 1956 pour remédier aux insuffisances que nous signalons.

Au point de vue strictement juridique, l'évolution du report par décret a abouti à prolonger, sans autorisation du Parlement, la période d'utilisation de certaines catégories de crédits. Une partie de ces crédits se rapporte aux dépenses d'investissement, une autre aux dépenses courantes.

L'article 43 de la loi du 16 Janvier 1951 pose le principe de la caducité des crédits; il y apporte, dans une énumération ayant un caractère limitatif, certaines exceptions; les alinéas 2, 3 et suivants disposent, en effet, qu'un décret annuel, pris en Conseil des Ministres avant le 30 Avril de la période complémentaire, reportera à l'exercice suivant les crédits non consommés, qui sont affectés: 1/ à l'exécution des programmes de construction, de travaux;

(1) V. comptes d'exercices.

(2) JOSEPH CHADER, *Rapport sur les finances...*, p. 19.

2/ à l'achat de matériel neuf pour l'armée et les forces de sécurité intérieure, et toute opération d'approvisionnement les concernant;
 3/ au paiement de matériel importé de l'étranger, etc... L'article précité souligne, *in fine*, que seuls les crédits, engagés régulièrement et dont l'objet aurait reçu un commencement d'exécution avant le 31 Décembre de l'année, peuvent être reportés. Il apparaît que les cas de report énumérés se limitent à quelques objets de dépense nommément désignés; on pourrait même ajouter que ces objets de dépense sont déterminés avec une précision telle qu'il devient difficile juridiquement pour l'administration d'y faire entrer d'autres catégories de crédits, aux fins de les faire bénéficier de la faculté de report par décret. On peut observer dans le règlement de comptabilité publique du 19 Mars 1953 un certain assouplissement qui va dans le sens d'une extension de cette faculté; l'article 27 apporte en effet à la notion de «crédit reportable» un caractère de généralité, surtout au point de vue de l'objet de dépense; l'alinéa 2 stipule que pourront être reportés les crédits affectés à des opérations dont dépendent les droits des tiers. Le décret législatif du 12 Juin 1959, traitant du même sujet, dans l'article 116, a institué le report par décret pour les crédits destinés à désintéresser les clients ou créanciers du budget. Rédigées en termes généraux, ces différentes dispositions laissent assez de latitude au gouvernement pour décider du report. L'évolution, en la matière, s'est faite donc dans le sens d'un élargissement des attributions gouvernementales et d'une diminution des prérogatives parlementaires. On constate en définitive que l'autorisation de la Chambre n'est plus requise pratiquement que pour le report des crédits non engagés avant la fin de l'année financière; ceux-ci continuent de ne pouvoir être reportés à l'exercice suivant qu'en vertu d'une loi.

Le système du report aurait pu comporter une violation plus grave encore des droits du Parlement si la faculté avait été donnée au gouvernement de détourner les crédits reportés de leur affectation primitive. On sait que la Chambre ne vote pas le budget en bloc, laissant au gouvernement la liberté de répartir le crédit global entre les différents services de l'État; au contraire, elle a tendance à fractionner son autorisation et à faire porter son vote sur les plus petites catégories budgétaires, de sorte que l'action gouvernementale se trouve enchaînée par chaque unité de

vote. Chaque article du budget vaut donc pour l'administration autorisation de dépenser une certaine somme d'argent dans la double limite du montant et de l'objet du crédit ouvert. Les reports constituent en soi une violation des droits du Parlement dans la mesure où ils aboutissent à prolonger, sans vote préalable le plus souvent, la période d'utilisation des crédits. S'il fallait, de surcroît, permettre au gouvernement de détourner les crédits reportés de leur affectation primitive, les prérogatives parlementaires s'en trouveraient doublement diminuées. C'est pourquoi les règlements de comptabilité publique ont précisé que le report par décret ne pouvait s'effectuer qu'à la condition de respecter la règle de la spécialité du vote (article 43 de la loi du 16 Janvier 1951, article 27 du décret-loi N° 55 du 19 Mars 1953). Il faut regretter que cette précision n'ait pas été maintenue dans le règlement de comptabilité publique du 12 Juin 1959. Le gouvernement ne profitera peut-être pas de cette lacune pour réemployer à d'autres fins les crédits reportés; il n'en demeure pas moins que le Parlement eût trouvé une plus grande garantie de ses droits si la faculté de report avait été formellement soumise au respect de la règle de la spécialité.

Il existe un aspect particulièrement intéressant de l'évolution du report. C'est celui qui concerne les dépenses d'investissement. A cet égard, le nouveau décret législatif du 12 Juin 1959 apparaît comme l'aboutissement d'une tendance qui est allée dans le sens de l'institution d'un report quasi automatique des opérations en capital. En effet, déjà en ce qui concerne les dépenses d'équipement effectuées au titre du budget ordinaire, le Parlement avait l'habitude, aux termes d'une législation de caractère générale (lois des 30 Décembre 1953, 27 Décembre 1954 et Décembre 1955), de reporter les crédits non consommés à l'exercice suivant. Cette pratique avait eu pour effet d'assouplir les modalités de financement des grands travaux entrepris par l'État.

On sait que les dépenses d'investissement ou de programme, qui diffèrent des dépenses d'équipement en ce qu'elles portent sur des projets réalisables à long terme, viennent d'être intégrées au budget ordinaire; elles en forment, désormais, la quatrième partie (article 19, alinéa 5 du règlement de comptabilité publique du 12 Juin 1959). Ayant soumis les dépenses d'investissement à l'unité

de document budgétaire, le législateur n'a pas entendu toutefois leur appliquer le régime budgétaire ordinaire, ni en ce qui concerne les modalités de financement (nous en avons parlé précédemment), ni en ce qui concerne le report. L'article 115 du règlement précité dispose en effet que les crédits ouverts dans la quatrième partie du budget sont reportés d'exercice en exercice, jusqu'à épuisement ou jusqu'à achèvement des travaux auxquels ils sont affectés; le report peut être effectué jusqu'au 31 Janvier de l'année suivante, par arrêté du Ministre des Finances.

Le régime juridique du report des crédits d'investissement a évolué dans le même sens que le régime français correspondant. Le décret organique français du 19 Juin 1956, modifié par l'ordonnance du 2 Janvier 1959, a mis l'accent sur le caractère non annuel des dépenses de programmes; il a cherché, dans de nombreuses dispositions, à assurer la continuité des opérations en capital; c'est ainsi que l'article 28 dispose que «les autorisations de programmes sont valables sans limitation de durée jusqu'au moment où il est procédé à leur annulation. Les crédits de paiement disponibles sont reportés à la gestion suivante, par arrêté du Ministre des Finances.» L'article 50 du décret précise de son côté que les crédits de paiement peuvent être pluri-annuels.

Il convient de signaler, dans le même ordre d'idées, la tendance actuelle, au Liban, à faciliter la procédure du report en ce qui concerne les crédits affectés aux services industriels et commerciaux de l'État. L'évolution, en ce domaine, semble être encore à son départ; il faut croire cependant qu'elle aboutira, dans l'avenir, à généraliser le report automatique pour les budgets annexes. Notons, pour le moment, que le décret législatif N° 127 du 12 Juin 1959, portant statut général de la Direction du Téléphone, a libéré certaines dépenses de ce service de la règle de la caducité des crédits. C'est ainsi qu'aux termes de l'article 40 les crédits d'équipement, ouverts dans le budget de la Direction seront, au cas où ils n'auront pas été utilisés avant le 31 Décembre de l'année en cours, reportés d'office aux exercices suivants jusqu'à achèvement des travaux auxquels ils sont affectés.

Les reports constituent une dérogation à la règle de l'annualité dans la mesure où ils prolongent la période d'utilisation des crédits au-delà d'une année. Nous allons examiner maintenant la tech-

nique des crédits d'engagement qui aboutit à conférer un caractère pluri-annuel à une fraction du budget.

B) *Crédits d'engagement*

Jusqu'à la deuxième guerre mondiale, l'État libanais, qui demeurait essentiellement libéral, restait cantonné dans l'exercice des fonctions traditionnellement réservées à l'État-gendarme: police, justice, armée... Les départements économiques et sociaux étaient peu développés. Les travaux d'équipement entrepris par les services publics avaient un caractère extraordinaire, exceptionnel; la part prise par l'État, au moyen des dépenses publiques, dans les investissements productifs, était peu importante. Les grands travaux dont l'exécution s'échelonne sur plusieurs années demeuraient chose assez rare; la majeure partie du budget comportait des dépenses de réalisation rapide, c'est-à-dire des dépenses dont l'engagement, la liquidation et le paiement interviennent au cours d'une même année financière. Aussi les crédits inscrits dans la loi de finances valaient, en même temps, autorisation d'engager et de payer.

Un nouveau rôle de l'État a commencé à se développer, avions-nous dit, à partir de la deuxième guerre mondiale; il a consisté dans l'intervention constante des pouvoirs publics dans tous les domaines de la vie nationale. L'État s'est progressivement fait entrepreneur; il a tendu à exécuter des projets de grande envergure (irrigation, électrification, auto-routes, aéroport, radiodiffusion, etc...) dont la réalisation s'étale sur plusieurs années. Un même travail pouvait alors couvrir plusieurs exercices financiers. Le budget ordinaire dont l'exécution est annuelle et qui ne comprend que des crédits de paiement a fini par apparaître, à cet égard, comme un instrument de financement inadapté. En effet, il devenait inutile d'inscrire, en totalité, dès la première année, un crédit de paiement pour un travail réalisable à long terme, puisqu'on savait à l'avance que ce crédit ne serait que partiellement employé. Il était nécessaire, par ailleurs, d'autoriser le gouvernement à engager la totalité de la dépense: cela lui permettrait de contracter avec les tiers, aux meilleures conditions. Cette nécessité allait donner naissance au système des crédits d'engagement.

On ne doit pas confondre les crédits d'engagement avec les

crédits de programme. «La loi de programme, dit Waline, consiste en ce que le législateur prévoit formellement l'exécution, en x années, d'un programme déterminé de dépenses d'un certain objet.» Généralement, les crédits inscrits dans les lois de ce genre n'autorisent pas le gouvernement à engager des dépenses; ils consistent surtout en prévisions soigneusement établies. La loi de programme a pour but de mettre de l'ordre dans la masse des investissements effectués par l'État; mais, même votée, elle peut toujours faire l'objet de révision, au fur et à mesure de son exécution. La Chambre n'est pas liée, en principe, par la loi de programme qu'elle a adoptée. Cela étant, certains auteurs se demandent quelle peut être l'utilité de ces lois. M. Maurice Figère a soulevé la question et lui a apporté une réponse qui paraît satisfaisante. «A quoi sert la loi de programme? dit-il; elle fixe une ligne directrice, elle donne un aperçu d'ensemble des travaux à exécuter et de la façon dont ils sont conduits. Mais elle ne lie que l'exécutif: c'est là son seul effet. Elle impose aux ministères qui pourront se succéder l'obligation de se conformer au plan qui a été voté sans pouvoir lui substituer leurs vues personnelles (1).»

Au Liban, l'aménagement d'un plan pour les grands travaux a toujours fait défaut; les investissements furent effectués dans le secteur public, sans établissement d'un ordre de priorité, sans étude générale du rendement et du coût de l'entreprise. Plus grave encore est le fait que les projets d'équipement n'ont pas été réalisés en fonction de la conjoncture économique, ce qui a provoqué souvent des phénomènes inflationnistes. Dans son *Rapport général sur les finances de l'Etat*, le Président de la Commission parlementaire des finances a mis l'accent sur la nécessité du planning (2).

Les crédits d'engagement diffèrent des lois de programme dans la mesure où ils valent autorisation pour le gouvernement d'engager, dès la première année, la totalité de la dépense; chaque année, les crédits de paiement nécessaires sont inscrits au budget. Cette procédure a été introduite au Liban après la deuxième guerre mondiale; elle fut appliquée notamment par la loi du 21

(1) MAURICE FIGÈRE, *La pratique actuelle en matière de procédure budgétaire*, p. 19.

(2) JOSEPH CHADER, *op. cit.*, p. 19.

Juillet 1956 relative à la création de la Station de Radiodiffusion. Aux termes de l'article premier de la loi, le Ministre de l'Information a été autorisé à engager des dépenses pour un montant de L.L. 5.000.000. Il est stipulé dans l'article 2 que le projet sera financé au moyen des crédits inscrits et à inscrire dans le budget du Ministère de l'Information, conformément à l'ordre suivant:

1955	1.000.000 L.L.
1956	»
1957	»
1958	»
1959	»

Le Ministre de l'Information a pu donc, à compter de la promulgation de la loi du 21 Juillet 1956, engager la totalité du crédit inscrit à l'article 1^{er}, pour accomplir les actes générateurs de dépense; il n'a pas eu besoin de solliciter chaque année l'autorisation du Parlement; c'est celui-ci, au contraire, qui s'est trouvé lié et qui devait, à l'échéance de chaque annuité, inscrire au budget de l'année correspondante le crédit de paiement nécessaire. Pour permettre à l'administration d'honorer ses engagements avec les tiers, la Chambre se trouvait tenue d'ouvrir des crédits dans les conditions prévues à l'article 2 de la loi précitée. C'était une simple opération d'ordre.

«La formule des crédits d'engagement, dit M. Henry Laufenburger, a permis de jeter un point entre plusieurs budgets... successifs, en attendant que les lois de programme aient ouvert la voie à de véritables budgets de capital pluri-annuels (1).» Procédure bien aménagée juridiquement et d'une grande efficacité pratique, elle n'en constitue pas moins une infraction à la règle de l'annualité: les crédits d'engagement comportent en effet une autorisation d'une portée supérieure à un an. Ainsi nous avons vu qu'il existe deux groupes d'exception au principe d'annualité: les autorisations budgétaires pour une longue période et les autorisations budgétaires pour une courte période.

(1) HENRY LAUFENBURGER, *Traité d'économie et de législation financière. Budget et Trésor*, p. 84.

L'annualité et l'unité sont des règles relatives à la forme du budget; nous allons étudier maintenant les principes régissant le contenu de la loi de finances et notamment la règle de l'universalité qui concerne la technique d'inscription des recettes et dépenses.

SECTION III

UNIVERSALITÉ ET NON-AFFECTATION
DES RECETTES

Quelles sont les méthodes et les techniques d'inscription des dépenses et des recettes? Appliquera-t-on d'une manière générale le système de spécialisation budgétaire qui consiste à affecter à chaque catégorie de dépenses une catégorie correspondante de recettes? Procédera-t-on à une compensation entre recettes et dépenses, de façon à n'inscrire au budget général que des soldes ou excédents nets, ou bien devra-t-on porter au budget toutes les recettes et toutes les dépenses? Ces questions se rapportent directement au principe des recettes de l'universalité budgétaire et à celui de la non-affectation des recettes.

§ 1. — *Universalité budgétaire*

Si les différents services de l'État pouvaient jouir d'une autonomie financière totale, ils se trouveraient dotés de budgets distincts et vivraient sur leur propre fonds. Ainsi les services essentiellement «dépensiers» s'appliqueraient les recettes qu'ils pourraient éventuellement percevoir, et ne s'adresseraient au budget général que pour couvrir leur déficit. Inversement, les services qui sont collecteurs de recettes, à titre principal, pourraient prélever sur leurs «rentrées» les sommes nécessaires à leur gestion, et verser le solde excédentaire au budget de l'État. Les pouvoirs publics laisseraient ainsi à chaque service la liberté d'aménager ses dépenses et ses recettes, et ne s'intéresseraient qu'au résultat définitif, net des différentes gestions.

La méthode suivie dans la plupart des pays, notamment au Liban et en France, tend, au contraire, à limiter la liberté des administrations en matière financière. Les sommes nécessaires au fonctionnement des services sont fixées d'une manière autoritaire par le Parlement; elles ne doivent pas être dépassées. En conséquence, les dépenses sont couvertes uniquement par les crédits ouverts dans le budget; les services ne sont pas autorisés à faire emploi de leurs ressources propres pour augmenter ces crédits. En vertu de la règle de l'universalité budgétaire ou règle du produit brut, on inscrit au budget de l'État d'un côté toutes les dépenses et de l'autre toutes les recettes, sans opérer entre elles une compensation.

A) *Signification et fondement de l'universalité*

La règle de l'universalité a un double fondement, politique et financier. D'une part, en effet, elle renforce les prérogatives parlementaires en matière financière puisqu'elle interdit aux services de l'État d'augmenter leurs crédits de fonctionnement, en utilisant leurs propres ressources. Le Parlement détient ainsi un pouvoir de contrôle sur la gestion des différents départements; c'est lui en effet qui détermine l'étendue de leurs besoins et qui décide des moyens de les satisfaire. D'autre part, au point de vue financier, on pense que l'universalité tend à réduire le coût de fonctionnement des services. «En laissant les services, dit M. Maurice Duverger, se procurer des ressources par compensation, on peut aboutir à des gaspillages.» La règle de l'universalité ne laisse pas aux administrations la liberté d'aménager, comme elles l'entendent, leur propre budget.

La règle est assez discutée en doctrine. D'après Waline (1), elle favorise la routine des services et décourage les initiatives. Les fonctionnaires ne cherchent plus à faire fonctionner le service, au meilleur coût pour dégager le maximum de ressources, car ils savent à l'avance que les excédents de recettes reviennent, de droit, au budget général. L'auteur donne en exemple la Bibliothèque Nationale qui commença d'être gérée intelligemment du jour où elle échappa à la règle de l'universalité; aux fins d'augmenter les

(1) J. LAFERRIÈRE et M. WALINE, *op. cit.*, pp. 93-94.

recettes de ce service, la direction avait pris l'initiative de multiplier les expositions, d'enrichir les collections, etc... Waline trouve, en outre, à la règle d'autres inconvénients. L'universalité lui semble incompatible avec les procédés de gestion des services industriels et commerciaux; ceux-ci, au même titre que les entreprises du secteur privé doivent pouvoir pratiquer l'auto-financement; ils doivent donc être autorisés à réinvestir dans le service leurs bénéfices ou excédents de recettes. Le procédé d'auto-financement très usité dans le secteur commercial privé se heurte, quand il s'agit de l'appliquer à la gestion des services publics, à la règle de l'universalité, puisque celle-ci interdit toute compensation entre recettes et dépenses. C'est pourquoi au Liban, on a substitué à la comptabilité publique, la comptabilité commerciale pour les entreprises nationalisées ou rachetées; la législation libanaise a affranchi, dans une large mesure, les établissements publics à caractère industriel et commercial, de la règle de l'universalité; elles les a autorisés à constituer un fonds de réserve avec leurs propres ressources et à pratiquer, à certaines conditions, l'auto-financement.

Contrairement à Waline, Allix (1) a souligné les nombreux avantages de l'universalité. Il estime qu'il est dangereux politiquement de permettre aux services publics de procéder à une compensation entre leurs recettes et leurs dépenses; cela aboutirait à émanciper ces services de leur dépendance vis-à-vis de la Chambre. L'autorité budgétaire, c'est-à-dire le Parlement, doit conserver son pouvoir de fixer les objets de dépenses qui seront permis à l'administration, ainsi que les montants maximum qui pourront lui être consacrés. Pour que ce pouvoir demeure entier, on doit interdire aux administrateurs qui perçoivent des recettes, d'en user librement et d'accroître ainsi sans autorisation parlementaire préalable, les crédits qui leur sont alloués. Le risque est donc sérieux, quand il s'agit de services collecteurs de recettes, d'effectuer des dépenses non prévues ou de dépasser les crédits. Allix estime en outre que la règle du produit net «favorise la prodigalité». L'administration n'aura, pense-t-il, aucun scrupule à exagérer les frais de perception de l'impôt, puisque ses prodigalités ne sont pas

(1) EDGARD ALLIX, *op. cit.*, p. 57.

connues et n'auront d'autre résultat que de réduire le chiffre toujours respectable du produit net de l'impôt. Elle sera également portée à ne pas économiser, si elle peut accroître les crédits dont elle dispose de certaines recettes accessoires qui ne figureront pas au budget, et seront naturellement un appât pour le gaspillage.»

Il existe une ressemblance certaine entre l'unité budgétaire et l'universalité: toutes deux commandent en effet de faire figurer au budget la totalité des recettes et des dépenses. Il arrive même parfois qu'on les confonde. Nous croyons cependant que la différence est profonde entre l'une et l'autre règle. La première concerne, si l'on peut dire, la présentation externe du budget; elle exige que toutes les recettes et dépenses de l'État figurent dans un seul document. La seconde se rapporte à la technique d'inscription des recettes et des dépenses à l'intérieur du budget; elle ne postule pas nécessairement l'existence d'un budget unique. Comment? En effet, il est concevable théoriquement qu'il puisse exister plusieurs budgets: ordinaires, extraordinaires et annexes qui seraient tous soumis cependant aux impératifs de l'universalité. Nous ajouterions même que la règle de l'universalité est essentiellement relative; les budgets annexes, par exemple, y portent atteinte dans la mesure où ils n'inscrivent au budget de l'État que des résultats ou soldes nets; il y a donc infraction à la règle du produit brut, mais par rapport à la loi générale de finances seulement. Mais à considérer le budget annexe en soi, on constate qu'il respecte les termes de l'universalité puisque le service, qui est doté d'un tel budget, ne peut disposer d'aucune autre ressource que les crédits qui lui sont alloués par le Parlement, même si ces crédits sont gagés sur les recettes propres du service. On ne doit pas oublier en effet que les budgets annexes, sont, comme le budget général, soumis au vote de la Chambre; en conséquence, celle-ci fixe impérativement les objets de dépenses qui seront permis aux administrations ainsi que les sommes qui leur sont consacrées; cela étant, le service doté d'un budget annexe ne pourra utiliser les recettes qu'il perçoit que dans la double limite de l'objet et du montant du crédit alloué par l'autorité budgétaire.

Au Liban, comme en France, les infractions matérielles à la règle de l'universalité sont nombreuses. Dans les manuels français de législation financière, on cite toujours le célèbre cas de la statue

de M. de Chasseloup-Laubat et celui de la reconstruction du Palais de la Légion d'Honneur. Le cas-type libanais est celui de la souscription lancée par un Consul du Liban à Dakar pour couvrir le prix d'achat d'un bâtiment destiné à abriter les services du Consulat. Dans les trois cas, les initiatives prises par les fonctionnaires ont porté atteinte au principe de l'universalité. En effet, le Ministère français de la Marine voulant faire élever une statue de M. de Chasseloup-Laubat, avait, par souci d'économie, utilisé le bronze de vieux canons; l'opération, d'apparence irréprochable, avait en réalité permis à l'administration d'employer une ressource publique ou plus précisément un matériel appartenant à l'État, sans autorisation préalable du Parlement. La procédure régulière à suivre aurait consisté d'une part à vendre les vieux canons et à inscrire en recette le prix de vente et d'autre part à obtenir de l'autorité budgétaire le crédit nécessaire à la fabrication de la statue. Le second cas est aussi typique. Après 1871, on avait décidé de reconstruire le Palais de la Légion d'Honneur à Paris. A cet effet, le Grand Chancelier avait ouvert une souscription qui rapporta la somme de 1.500.000 francs environ. Sans passer par le Parlement, il conclut directement les marchés et paya les travaux. Son initiative devait être jugée comme une atteinte à l'universalité, car celle-ci aurait exigé que le montant de la souscription fût porté en recettes au budget de l'État et qu'un crédit d'égale valeur fût alloué par la Chambre. La même irrégularité a été commise, quelques années après l'Indépendance, par notre Consul à Dakar, qui avait ouvert une souscription publique auprès de la colonie libanaise aux fins d'acheter un bâtiment pour les services du Consulat; il parvint à collecter quelque soixante mille livres libanaises. Au lieu de les verser au Trésor public et de demander l'ouverture d'un crédit budgétaire, il procéda directement à l'achat de l'immeuble.

Pour prévenir ces infractions et protéger les droits de la Chambre en matière financière, le législateur libanais n'a apporté à la règle de l'universalité que de rares exceptions.

B) *Conception rigoureuse de l'universalité en droit libanais*

Les divers règlements de comptabilité publique ont maintenu le principe de l'universalité dans toute sa rigueur. Le légis-

lateur ne s'est pas contenté d'énoncer la règle en une disposition unique, rédigée brièvement; il en a tiré explicitement toutes les conséquences juridiques, conséquences dont il a fait autant de corollaires.

On est tenté, dans un souci de simplification, de limiter la règle de l'universalité à celle du produit brut; on aboutirait, en ce faisant, à une compréhension insuffisante des multiples problèmes que cette règle entend résoudre. Aussi, croyons-nous qu'il est indispensable de rapporter au principe général du produit brut certaines dispositions qui en sont organiquement dépendantes.

La règle de l'universalité s'entend en deux sens; son expression juridique est double:

1° — S'agissant des ressources publiques, les préparateurs du budget doivent faire figurer, dans leur projet, toutes les prévisions de recettes des services.

2° — S'agissant des dépenses publiques, les services de l'État ne peuvent effectuer des dépenses que dans la limite des crédits ouverts; ils ne peuvent accroître ceux-ci au moyen de leurs ressources propres.

Quand on a saisi le fondement essentiel de l'universalité, on constate que de nombreuses dispositions du règlement de comptabilité publique se rapportent directement ou indirectement à cette règle.

L'article 21 de la loi du 16 Janvier 1951 dispose que les ressources de l'État s'inscrivent intégralement dans la partie du budget consacrée aux recettes; de même que tous les frais de perception doivent figurer dans la partie des dépenses. Le décret législatif du 19 Mars 1953 est, à cet égard, plus concis: aux termes de l'article 34, il est fait recette du montant brut de toutes les ressources de l'État. Cela revient à interdire la contraction entre les recettes et les dépenses (v. aussi article 39 du décret-loi N° 117 du 12 Juin 59). Ainsi la règle du produit brut est posée d'une manière explicite. L'article 97 du décret-loi de Mars 1953 en tire les conséquences: il prohibe l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement de toute dépense qui ne serait pas gagée par un crédit ouvert au budget. Ainsi, les services publics ne peuvent pas augmenter les crédits qui leur sont assignés en les complétant par leurs

propres ressources. Les liquidateurs sont responsables, aux termes de l'article 121, de tout acte qui aboutirait à dépasser le montant de ces crédits. Au cas où des services vendraient des meubles ou matériaux hors d'usage, ils ne pourraient en aucun cas selon l'article 122, s'appliquer le produit de la vente; ils ont l'obligation, au contraire, de faire figurer le prix parmi les voies et moyens du budget. Quant aux produits du domaine, le règlement de comptabilité publique du 29 Décembre 1954 a prévu, dans l'article 48, qu'ils doivent être inscrits dans la partie du budget consacrée aux recettes.

Il convient de rappeler que la sanction de l'universalité, en droit budgétaire français, consiste à déclarer comptable de fait les fonctionnaires qui auraient fait directement emploi d'une recette, sans en référer aux Chambres. Au Liban, la sanction est sinon aggravée, du moins généralisée en ce sens que le décret-loi N° 10 du 29 Décembre 1954, article 110, déclare responsable le ministre qui aurait engagé une quelconque dépense, en dépassement des crédits ouverts, de même qu'il retient la responsabilité des fonctionnaires qui ont participé à l'irrégularité, sauf s'ils justifient d'un ordre écrit donné par leur supérieur hiérarchique. Les administrateurs incriminés sont jugés par la Cour des comptes.

La règle de l'universalité n'a subi, en droit libanais, que d'assez rares restrictions. On sait qu'elle comporte en France deux exceptions: les marchés de transformation et les fonds de concours.

Pour éviter qu'une stricte application de l'universalité ne porte atteinte aux intérêts matériels de l'État, on a procédé, en France, à l'assouplissement de la règle, particulièrement en matière d'entretien ou de reconstruction de bâtiments, de remplacement de matériel hors d'usage, etc... Les auteurs français citent des exemples concrets qui montrent que l'universalité est quelquefois nuisible. C'est le cas des bâtiments qu'on veut reconstruire; s'il faut se conformer à la règle, on doit, d'une part, vendre les matériaux restants après la démolition de l'ancienne construction et inscrire le prix de vente dans le budget, et d'autre part solliciter de l'autorité budgétaire le crédit nécessaire à l'érection d'un nouveau bâtiment. Comme le dit si justement Waline: «Ne serait-il pas plus économique de stipuler qu'un même entrepreneur, chargé à la fois des travaux de démolition et de reconstruction, acquerra la pro-

priété des matériaux de démolition, ou encore les emploiera dans la nouvelle construction? On perdra le prix de vente des matériaux, mais la somme demandée par l'entrepreneur sera atténuée d'autant, si ce n'est même plus (1).» Il en est de même, ajoute Waline, du cas où l'on doit remplacer un sous-marin déclassé, par un nouveau.

On a pallié en France les inconvénients de l'universalité au moyen de réglementations spéciales, autorisant l'utilisation rationnelle du vieux matériel; l'assouplissement de la règle est souvent obtenu aussi, au moyen de mesures pratiques qui constituent, en définitive, de véritables dérogations au principe. Le décret du 31 Mai 1862 prescrivait aux administrations de vendre, par l'intermédiaire des Domaines, les objets hors d'usage et d'en faire figurer le prix parmi les recettes générales de l'État; il formulait cependant une exception en ce qui concerne les réemplois de matériel. Le législateur a considéré en effet que les matériaux déclassés, pouvant faire l'objet d'un marché de transformation, ne donnent pas lieu, en réalité, à une perception de ressources nouvelles: ces matériaux furent achetés, autrefois, au moyen de crédits budgétaires dûment votés par le Parlement.

Au Liban, le législateur a procédé à une réglementation détaillée de la comptabilité du matériel, mais il n'a pas consacré de dispositions expresses aux marchés de transformation. Des auteurs libanais ont prétendu cependant que l'article 243 du décret-loi N° 10 du 29 Décembre 1954 a toléré ce genre de marchés. L'interprétation paraît pour le moins spécieuse, car l'article précité, placé dans le contexte de la section VI du règlement, fait simplement partie d'une énumération des biens soumis à la comptabilité du matériel. C'est plutôt dans la pratique que la règle de l'universalité subit des exceptions; il semble, en effet, que les cahiers des charges rédigés par l'administration contiennent assez souvent des clauses qui aboutissent à autoriser les marchés de transformation. Des réemplois de matériel y sont quelquefois prévus, réduisant ainsi le prix au profit de l'administration contractante.

On estime, par ailleurs, en doctrine, que la règle de l'universalité subit une restriction sérieuse du fait de «la comptabilité des

(1) J. LAFERRIÈRE et M. WALINE, *op. cit.*, p. 91.

fonds de concours». Il s'agit, d'après l'article 26 de la loi libanaise du 16 Janvier 1951, de sommes que les particuliers, les établissements publics, les municipalités et les associations mettent à la disposition de l'État en vue de participer aux frais d'un travail ou d'un service public. Cette notion a été reprise, en termes plus généraux, par le règlement de comptabilité publique du 12 Juin 1959: l'article 54 définit les fonds de concours comme étant des donations faites à l'État par des personnes physiques ou morales. La participation à des travaux d'intérêt publics n'est plus indiquée comme but essentiel des donations.

Il a paru nécessaire, en France, de soustraire les fonds de concours à la règle de l'universalité. Les auteurs français et notamment Waline ont expliqué les raisons qui avaient amené le législateur à instituer un régime d'exception pour la comptabilité de ces fonds. «L'application du principe d'universalité, affirme Waline, serait de nature à décourager les donateurs: une personne désire faire un don en vue d'un objet précis (enrichir une collection de musée, une bibliothèque...); si elle sait que la somme donnée par elle doit être portée en recettes aux ressources générales du budget, se perdre ainsi dans l'océan des deniers publics... elle hésitera (1).» De plus, l'inscription des fonds au budget de l'État tend à fausser la réalité financière, dans la mesure où elle donne l'impression que ces sommes peuvent être utilisées discrétionnairement par les pouvoirs publics; or l'État n'a reçu ces donations qu'à charge de les employer dans le but indiqué par le donateur. C'est pourquoi, des précautions ont été prises en droit français pour éviter que les sommes données sous forme de fonds de concours ne soient confondues avec la masse des ressources publiques. Elles ne figurent que pour ordre au budget général.

Il ressort clairement des lois libanaises de comptabilité publique, que le législateur a cherché à limiter les exceptions au principe d'universalité. On sait que l'un des corollaires de ce principe prescrit aux services publics de ne pas faire emploi directement des recettes qu'ils perçoivent; l'administration ne peut donc disposer d'aucune autre ressource que les crédits qui lui sont alloués par l'autorité budgétaire. Sous ce rapport les fonds de

(1) J. LAFERRIÈRE et M. WALINE, *op. cit.*, p. 90.

concours constituent une tentation pour les services de l'État, qui pourraient les utiliser sans autorisation préalable soit pour effectuer des dépenses non prévues dans le budget soit pour augmenter leurs crédits. Pour prévenir ces infractions, la loi du 16 Janvier 1951 a réglementé avec soin leur emploi. En effet, aux termes de l'article 40, les donations faites à l'État par les particuliers, les offices, les municipalités, etc... ne peuvent être utilisées qu'après ouverture d'un crédit dans le budget des dépenses. Cependant, pour ne pas décourager les personnes qui pourraient craindre que leurs libéralités se confondent avec les ressources générales du budget, l'article 54 du nouveau règlement de Juin 1959 a disposé que les crédits seront affectés à un travail précis, conformément aux vœux des donateurs. (En matière de fonds de concours, le législateur a fait une petite concession au pouvoir exécutif; il a habilité le gouvernement à les accepter par décret pris en Conseil des Ministres.)

Malgré la corrélation étroite qui existe entre certaines dépenses et certaines recettes, les lois libanaises de comptabilité publique ont veillé à empêcher toute compensation entre elles. La règle de l'universalité ne subit aucune exception. Nous allons voir qu'il en va différemment d'un principe voisin de l'universalité: la non-affectation des recettes.

§ 2. — *Non-affectation des recettes*

En appliquant intégralement la théorie de la spécialisation budgétaire, on aboutit à répartir toutes les recettes et dépenses publiques entre plusieurs budgets; on rapprocherait ainsi, dans le cadre de chaque service, des éléments financiers qui sont corrélatifs à raison de leur origine ou de leur nature. L'autonomie financière de l'État, considéré comme une personne morale douée d'une individualité propre, se trouverait de ce fait fractionnée en autant de budgets autonomes; les services publics vivraient principalement sur leur propre fonds et ne s'adresseraient au Trésor qu'en cas de déficit. La règle de la non-affectation des recettes tend justement à préserver l'autonomie financière de l'État en limitant la spécialisation budgétaire.

A) *Contenu de la règle*

Il est remarquable que certains principes du droit budgétaire ne soient pas complètement différenciés; en doctrine, comme en pratique, on confond souvent unité avec universalité et universalité avec non-affectation des recettes. La confusion porte particulièrement sur les deux dernières notions. Nous ne connaissons pas d'auteurs qui aient fait, sur ce point, une distinction vraiment convaincante. A l'examen, les critères proposés s'avèrent assez fuyants; on retiendrait cependant celui dégagé par Waline, d'autant plus qu'il pourrait s'appliquer à la réalité libanaise. «L'universalité budgétaire est, d'après cet auteur, une règle de droit positif, édictée par les lois sur la comptabilité publique, et qui s'impose aux services de l'État tandis que la règle de la non-affectation des recettes n'est qu'une règle coutumière en vertu de laquelle l'autorité budgétaire s'interdit d'affecter des recettes à des dépenses.» Par ailleurs, la règle de l'universalité a principalement pour but d'empêcher les administrations d'accroître leurs voies et moyens par des opérations de compensation; on veut éviter qu'elles n'inscrivent au budget général des soldes, c'est-à-dire, d'après Allix, «des recettes destinées à rentrer effectivement dans les caisses du Trésor, ou des sommes destinées à en sortir effectivement». Le but de la non-assignation des recettes est différent; il consiste à affecter l'ensemble des ressources publiques à l'ensemble des dépenses, sans aucune différenciation ou spécialisation. Les services ne sont supposés percevoir des taxes et impôts que pour le compte de l'État; ils ne sont pas autorisés, en principe, à conserver leurs recettes pour se constituer un fonds particulier; ils sont astreints à verser au Trésor public tout le produit de leur perception. Les dépenses des services sont ainsi gagées par la somme totale des recettes amassées au Trésor; celui-ci constitue, si l'on peut dire, le gage commun des créanciers de l'État.

La règle de la non-assignation des recettes a été introduite dans certains pays depuis une trentaine d'années. Le système contraire a prévalu dans les finances turques jusqu'en 1925; les principales administrations étaient dotées alors de budgets distincts vivant sur leur propre fonds; elles couvraient leurs dépenses au moyen des taxes et impôts qu'elles levaient. C'est ainsi que le budget du Ministère de la Justice était alimenté par le produit des

taxes judiciaires, des amendes, droits de timbres, etc... et celui du Ministère des Travaux Publics par de véritables péages. Ces administrations n'avaient recours au Trésor qu'en cas de difficulté, pour combler un déficit. La réforme du 17 Février 1925 devait mettre fin à ces procédés de spécialisation budgétaire et introduire dans les finances publiques la règle de la non-affectation des recettes.

Au Liban, cette règle est comprise et appliquée de la même manière qu'en France. Elle est considérée comme une règle coutumière que s'impose l'autorité budgétaire; les divers décrets de comptabilité publique n'en font pas mention. Le principe de non-affectation est apparu comme une nécessité dans notre pays où on cherchait à unifier les finances publiques. On sait qu'avant la guerre de 1914-1918, le Liban était divisé en plusieurs *wilayats*, placés sous l'autorité de l'Empire Ottoman. La montagne libanaise était dotée d'un statut particulier qui lui conférait une autonomie politique, administrative et financière. Les budgets étaient alors conçus de manière à consacrer le principe des autonomies locales. Mais sans liaison entre eux ni réglementation bien définie, se contrariant parfois par un antagonisme de principe sur les points mêmes où leurs intérêts communs eussent dû les rapprocher, ces budgets étaient incompatibles avec une saine gestion financière. Quand le 1^{er} Septembre 1920, l'État du Grand-Liban fut proclamé, réunissant les sandjaks du Liban-Nord, du Mont-Liban, du Liban-Sud et de la Békaa, la nécessité se fit sentir de procéder à une unification des finances et à limiter les procédés de spécialisation budgétaire (1). Progressivement, la règle de la non-affectation des recettes fut introduite; les recettes une fois perçues, leur produit a constitué, sans distinction d'origine, des deniers publics soumis à un régime juridique et financier uniforme.

La règle de la non-assignation est une règle d'ordre et d'économie. Comme le dit si justement M. Henry Laufenburger, critiquant l'affectation spéciale d'une certaine catégorie de ressources publiques: «Le montant du produit (de la taxe) est par la force des choses incertain; s'il augmente au point de dépasser les pré-

(1) *Historique des régimes budgétaires des Etats de mandat français*. V. archives du Conseil Supérieur des Douanes.

visions de l'autorité budgétaire, il aboutit à mettre à la disposition de l'affectataire des ressources hors de proportion avec les besoins: le gaspillage en est la conséquence fatale (1).»

Au Liban, les moyens d'action financiers de l'État, dépenses et ressources publiques ont, on le sait, augmenté considérablement à partir de la deuxième guerre mondiale. Cet accroissement est, dans une large mesure, l'effet de l'intervention constante des pouvoirs publics dans tous les domaines de la vie nationale. L'interventionnisme s'est traduit par la création de nombreux services à caractère industriel et commercial et par l'augmentation des investissements dans le secteur public. Guidés par les principes de la science financière moderne, les responsables devaient procéder à l'analyse du contenu des dépenses et des ressources publiques. Ils devaient alors constater que toutes les dépenses n'étaient pas de même nature et qu'elles n'avaient pas la même signification ni la même portée: par exemple les traitements des fonctionnaires, les salaires, etc... diffèrent, au point de vue économique et financier, des dépenses d'équipement et de programmes. Les dépenses étant ainsi divisées en plusieurs catégories, il était rationnel de prévoir pour chaque catégorie un mode particulier de financement. L'analyse économique des moyens d'action financiers de l'État devait conduire à mettre en cause la règle de la non-assignation des recettes, puisqu'elle avait pour résultat d'établir une corrélation entre des groupes déterminés de recettes et des groupes déterminés de dépenses. Elle allait fournir notamment un critère de distinction entre budget ordinaire et budget extraordinaire, justifiant ainsi l'application, au moins partielle, du système de spécialisation budgétaire. Les exceptions à la règle de la non-affectation des recettes tendent à se multiplier en droit libanais.

B) *Exceptions à la règle*

Nombreuses sont les institutions financières qui constituent des dérogations à la non-affectation des recettes: différentes quant à leur objet, elles aboutissent toutes en définitive, à mettre en échec cette règle. Nous allons traiter successivement des emprunts, taxes, recettes affectées ainsi que des budgets d'investissement.

(1) HENRY LAUFENBURGER, *op. cit.*, p. 55.

La règle de la non-affectation subit une exception du fait des emprunts que l'État contracte soit auprès du public, soit auprès d'une nation étrangère. Si l'acte organique ne contient aucune disposition concernant l'emploi et la destination du produit de l'emprunt, il n'y a pas, à proprement parler, infraction à la règle; les pouvoirs publics, en effet, ne se sont pas engagés, à l'avance, à affecter le montant des sommes souscrites à un travail déterminé; celles-ci peuvent servir alors à couvrir n'importe quelle catégorie de dépenses publiques. C'est le cas, le plus souvent, des bons du Trésor émis par l'État, aux fins de pourvoir à un besoin temporaire d'argent; on peut dire que la dette n'est pas «spécialisée» en ce sens que le débiteur, en l'occurrence l'État, ne s'est pas engagé à en faire un emploi précis. Quand il s'agit cependant de contracter un emprunt important et à long terme, le crédit de l'État peut paraître assez faible aux prêteurs, particulièrement aux prêteurs étrangers qui n'accepteront d'avancer l'argent que si le gouvernement emprunteur prévoit l'affectation des montants avancés à des entreprises économiquement rentables.

L'État libanais n'a pas eu souvent recours à l'emprunt pour couvrir les dépenses publiques; le pays, après l'expérience malheureuse de la «Dette Ottomane», répugnait généralement à ce procédé de financement. Un ancien Ministre des Finances qui était favorable à l'aide étrangère pour la réalisation des projets de grands travaux avait souligné les raisons historiques de cette répugnance. «Nous ne voyons pas pourquoi, déclarait-il à la Chambre, un gouvernement sage rejeterait l'emprunt comme une voie normale de financement des dépenses d'équipement, des dépenses productives. Nous souffrons en ce domaine d'un complexe dont nous devons nous guérir. Nous ne sommes pas au temps de la Dette Ottomane. L'argent de l'étranger, nous ne l'achèterons pas avec des capitulations (1).» Après une opposition sérieuse de la part de quelques groupes parlementaires et d'une partie de l'opinion publique, une loi du 30 Décembre 1955 devait ratifier le prêt de 27.000.000 de dollars consenti par la Banque Internationale de

(1) GEORGES KARAM, rapport sur le budget de 1953, dans *Le Commerce du Levant*, 9 Janvier 1952.

Développement et de Reconstruction pour la réalisation du projet hydro-électrique du Litani. Il était spécifié dans l'acte organique que les sommes avancées seraient investies dans un travail productif. Il y avait donc affectation d'une catégorie déterminée de ressources à une catégorie déterminée de dépenses publiques.

Nous considérons en outre que certaines dispositions du décret législatif N° 117 du 12 Juin 1959 ont consacré les exceptions à la règle de la non-affectation des recettes. C'est ainsi que l'article 23 définit les dépenses de programmes comme étant celles qui sont financées par des ressources spéciales, exceptionnelles. Par ailleurs, l'article 33 divise les ressources du budget en deux parties: la première qui comprend les recettes ordinaires (impôts, taxes, etc...) est destinée à la couverture des dépenses courantes de l'État (dépenses de fonctionnement, dépenses annuelles d'équipement et dépenses militaires); la seconde partie comprend les ressources spécialement affectées aux dépenses d'investissement. Le même article ajoute, *in fine*, que les ressources de la deuxième partie se composent principalement des prélèvements effectués sur le Fonds de Réserve, et du produit des taxes et impôts institués par des lois spéciales. Ainsi donc aux termes d'une législation de caractère général, les exceptions à la règle de la non-assignation des recettes se trouvent consacrées juridiquement: la technique des budgets extraordinaires constitue, croyons-nous, une des modalités de l'affectation des recettes.

En France, les infractions à la règle de la non-assignation se sont multipliées, au point qu'un titre spécial a été ouvert dans la loi de finances pour les «Dépenses sur ressources affectées». Il existe des ressources affectées à l'assainissement du marché de la viande, du lait, de la viticulture, aux améliorations forestières et au reboisement, etc...

Au Liban aussi, commence à se développer le système des recettes affectées. Nous avons déjà dit ailleurs que les produits nets de la Loterie Nationale sont consacrés aux dépenses sociales. C'est ainsi que le décret d'application N° 2836 du 14 Décembre 1959, relatif à la Direction de la Loterie, répartit dans son article 2 les recettes de ce service: une partie sera affectée à l'Office de Développement Social institué par le décret législatif N° 155 du 12 Juin 1959 et l'autre partie aux services sociaux et

œuvres d'assistance. On peut aussi citer comme exemple une loi d'Août 1954 qui habilita le gouvernement à vendre certains biens, du domaine de l'État et à affecter le produit des ventes à la construction de bâtiments administratifs.

Nous avons dit, ailleurs, que le législateur libanais avait édicté des règles sévères pour empêcher les administrations publiques de disposer librement des fonds de concours; il avait, en ce faisant, assuré le respect du principe d'universalité. Les fonds de concours constituent cependant une infraction à la règle de la non-affectation des recettes dans la mesure où les donateurs imposent à l'État d'affecter les sommes offertes à un travail déterminé.

On peut dire qu'au Liban les deux règles de l'universalité et de la non-affectation des recettes subissent, en général, moins d'exceptions que les règles de l'unité et de l'annualité budgétaires.

* * *

Telles sont les règles d'établissement du budget. Elles continuent, malgré les nombreuses exceptions qui y sont apportées, à régir nos finances publiques. Cependant, comme nous l'avons constaté, on assiste depuis la deuxième guerre mondiale à une crise du droit budgétaire libanais: cette crise est liée profondément à l'évolution de la notion de finances publiques et au développement du rôle de l'État.

Unité, annualité, universalité, c'est sur ces bases que le budget est préparé, voté et exécuté.

CHAPITRE II

PRÉPARATION ET VOTE DU BUDGET

Le budget qui constitue «l'acte fondamental de la vie de l'État», selon l'expression de M. Maurice Duverger, passe par divers stades: préparation, vote, exécution et contrôle d'exécution. A tous les niveaux de la procédure, des problèmes politiques de répartition des compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, de même que des problèmes économiques et financiers se posent. A travers les dispositions juridiques transparaissent l'intention politique et les préoccupations d'ordre économique. Le budget reflète, si l'on peut dire, les aspects essentiels de la vie d'une nation, de la forme d'un État. Tandis que les considérations strictement techniques prévalent dans l'étude des bases d'établissement du budget: unité, annualité, etc..., le côté politique et le côté financier offrent un égal intérêt lorsqu'on examine la procédure de préparation et de vote.

Quand nous aurons fini d'analyser la nature de l'acte budgétaire, sa contexture et ses effets juridiques, nous parlerons des préparateurs du budget et des méthodes d'évaluation des recettes et dépenses; après quoi, passant à l'examen de la discussion et du vote budgétaire, nous étudierons la règle de la spécialité des crédits et le principe de l'initiative en matière financière.

SECTION I

FORME ET NATURE DU BUDGET

Ce budget annuel et unique qui contient, en principe, les dépenses de tous les services de l'État et les recettes destinées à les couvrir, quelle est sa nature, quels sont ses effets juridiques, sous quelle forme il se présente? On doit procéder à l'analyse de l'acte budgétaire, avant d'aborder les questions de préparation et de vote.

§ 1. — *Contexture de l'acte budgétaire*

L'article 3 du décret législatif N° 117 du 12 Juin 1959 donne du budget la définition suivante: «Le budget est l'acte législatif par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et recettes annuelles de l'État.» Cette définition qui ne comporte aucune innovation par rapport à celle donnée par le précédent décret de comptabilité publique (déc.-loi N° 10 du 29 Déc. 1954, article 3) révèle cependant une originalité certaine quand on la compare aux définitions correspondantes des textes de comptabilité antérieurs à 1954. Le législateur de 1951 et de 1953 avait adopté, avec une légère modification, les termes de l'article 5 du décret français du 31 Mai 1862: «Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes de l'État pour une période déterminée.» Les deux textes libanais de comptabilité (loi du 16 Janvier 1951 et décret-loi N° 55 du 19 Mars 1953) avaient omis de souligner le caractère législatif de l'acte budgétaire. La lacune fut comblée par les décrets de comptabilité de 1954 et de 1959. Nous croyons que l'addition du mot «législatif» à la définition est importante.

En effet, dans la plupart des pays à régime démocratique et parlementaire, le budget a la forme d'une loi. Mais tous les auteurs reconnaissent la nature spéciale de cette loi qui la différencie des autres actes du pouvoir législatif. «La loi proprement dite, écrit si justement Allix, implique une règle impérative de droit posée par le législateur. Rien de tel dans le fait de prévoir que des dépenses s'élèveront à tant dans la prochaine période et d'affecter les re-

cettes créées par les lois existantes à l'exécution de ces dépenses (1).» On pourrait peut-être ajouter à l'explication d'Allix que les lois proprement dites sont généralement créées pour une durée indéterminée tandis que la loi de finances ou budget est par définition temporaire puisque sa validité va, en principe, jusqu'à un an seulement. L'éminent auteur conclut que si cet acte est soumis à l'approbation de la Chambre, ce n'est pas parce qu'il ressortit matériellement à sa compétence, mais c'est surtout à cause de son importance capitale dans la vie de la nation. En une formule lapidaire, M. Henry Laufenburger a montré la différence entre budget et lois ordinaires: «Au point de vue formel, le budget est une loi, mais quant au fond il constitue un acte administratif (2).»

L'étude des documents budgétaires nous retiendra maintenant; nous chercherons à analyser le contenu de ces documents.

Le budget libanais comprend deux divisions fondamentales: 1/ avant-propos au projet de budget ou exposé des motifs; 2/ la loi de finances.

L'exposé des motifs est le plus souvent l'œuvre personnelle du Ministre des Finances. Ce document a pris, depuis une dizaine d'années, une grande importance dans l'élaboration du budget libanais; il consiste en un rapport d'une soixantaine de pages sur la situation économique et financière du pays. La partie économique donne notamment: une évaluation chiffrée de la consommation privée, une évaluation du montant des investissements publics et privés; elle retrace en outre l'évolution des dépenses et recettes sur une période assez longue. On y trouve, certaines années, un résumé des éléments essentiels de la situation économique et budgétaire dans les pays du Moyen-Orient susceptibles d'être comparés avec le Liban; les pouvoirs publics, prenant conscience de l'interdépendance économique des divers pays de cette région, portent un intérêt croissant à une étude comparative de ce genre.

L'avant-propos au projet de budget doit tendre, avec le temps,

(1) EDGARD ALLIX, *op. cit.*, p. 3.

(2) HENRY LAUFENBURGER, *op. cit.*, p. 24.

à devenir la pièce-maîtresse de nos documents budgétaires, parce qu'il établit un lien entre la situation financière de l'État et la situation économique générale. On doit regretter, pour le moment, que l'évaluation du revenu national n'y soit pas introduite, alors que ce calcul constitue, dans les pays évolués, la base économique d'établissement du budget. C'est en effet une connaissance exacte du revenu national qui permet d'élaborer une juste et saine politique de redistribution des revenus. L'absence d'un service, chargé exclusivement de cette tâche, représente une lacune sérieuse dans notre organisation administrative. Les objectifs économiques de la loi de finances constituent, selon l'expression de M. Georges Morange, «l'infrastructure budgétaire» (1).

Après l'exposé des motifs ou avant-propos vient le projet de loi. Ayant étudié dans la première partie de notre ouvrage la classification budgétaire, nous parlerons ici de la texture d'ensemble de la loi de finances. Celle-ci est divisée en deux grandes parties: 1/ les «recettes estimées»; 2/ les «crédits ouverts».

La loi de finances est introduite par quelques articles juridiques traçant le cadre général du budget. Ces articles disposent que les recettes du budget de l'année commençant le 1^{er} Janvier et finissant le 31 Décembre ont été évaluées à tant de livres libanaises et que des crédits d'égal montant sont ouverts aux ordonnateurs. Une dernière disposition vient enfin autoriser la perception des impôts conformément aux lois en vigueur.

Les crédits ouverts s'appliquent aux:

- 1^o — Pouvoirs publics (Présidences de la République et du Conseil, Chambre des Députés).
- 2^o — Divers départements ministériels (Justice, Aff. Étrangères, Intérieur, Finances, Défense Nationale, Éducation, Hygiène, T.P., Aff. Sociales, Plan, P.T.T., etc...).
- 3^o — Dette Publique.
- 4^o — Réserve pour dépenses imprévues.

(1) GEORGES MORANGE, *La réforme des institutions budgétaires françaises*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1956, p. 644.

Au Liban on applique en général ce que l'on appelle le «système unitaire», par opposition au système «pluraliste». Rappelons que dans le premier système, on rassemble «dans un texte unique l'ensemble des opérations dont le Parlement est appelé à connaître (1)», sauf exception bien entendu pour les budgets annexes et le budget des investissements. L'unité de document budgétaire se trouve préservée dans une très large mesure.

Dans certains pays d'Europe, les pouvoirs publics ont eu tendance à grouper, par grandes catégories et dans des textes distincts, les opérations financières soumises au vote du Parlement. Il en est ainsi en Belgique où le système pluraliste prévaut; le budget belge est en effet formé de plusieurs lois distinctes: une loi pour chaque département ministériel: Intérieur, Défense Nationale, etc... On a préféré à une organisation hiérarchisée des documents juridiques et financiers une simple juxtaposition de lois. Le système pratiqué au Liban présente, par rapport au système belge, des avantages d'ordre et de cohérence.

§ 2. — Effets juridiques de l'acte budgétaire

Il ressort clairement de l'article 3 du décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959 que le budget est un acte de prévision et d'autorisation: prévision de recettes et de dépenses, autorisation de percevoir et de dépenser. Ces deux caractères sont inséparables; ils sont nécessaires à la création du budget. Un document financier qui ne serait qu'un simple état estimatif des ressources publiques et des besoins des services n'a pas valeur de budget; tant qu'il n'a pas reçu une consécration juridique officielle: vote, promulgation, il ne peut servir qu'à éclairer les décisions financières des responsables, sans comporter aucun effet juridique.

La prévision et l'autorisation posent des problèmes de nature absolument différente. La prévision soulève nécessairement des questions d'estimation et d'évaluation des recettes et dépenses; il s'agit d'une situation financière et économique à diagnostiquer.

(1) P. HERVIEU, *Rapport général sur la présentation du budget*. Institut de Droit Comparé de l'Université de Paris, *La réforme budgétaire*, sous la direction de R. JACOMET, P. REUTER et A. MICHELSON, t. I, p. 46.

Ces problèmes d'évaluation seront étudiés plus loin, au titre de la préparation de l'acte budgétaire. A la base de la notion d'autorisation, il y a des questions essentiellement juridiques: sur quoi porte exactement l'autorisation, quelle est la durée de sa validité, quelles sont les conditions de son renouvellement. A certaines de ces questions, nous avons répondu, dans le chapitre précédent, en étudiant la règle de l'annualité avec ses exceptions: crédits provisoires, crédits additionnels, etc... Dans le cadre du présent chapitre, nous examinerons l'objet de l'autorisation et ses effets juridiques.

Le vote du budget vaut autorisation, c'est-à-dire faculté pour le gouvernement d'effectuer des dépenses dans la double limite du montant et de l'objet du crédit inscrit. Il n'y a pas en principe obligation pour les ministres de dépenser. En outre, les clients du budget, fonctionnaires, entrepreneurs, prêteurs ne peuvent prétendre avoir un droit acquis à un crédit inscrit en leur faveur dans le budget; en votant la loi de finances, le pouvoir législatif n'a fait qu'ouvrir au gouvernement la faculté de dépenser jusqu'à concurrence d'un certain montant, en vue d'un objet déterminé. Ce sont les actes du pouvoir exécutif qui transforment, au profit des tiers-clients du budget, la faculté de dépenser en obligation de payer. M. Henry Laufenburger a dit très justement que «sans créer aucune situation juridique, le budget permet simplement la réalisation de situations juridiques établies en dehors de lui (1).» Il n'existe pas, à notre connaissance, une jurisprudence libanaise sur le point de savoir si l'inscription d'un crédit au budget est générateur de droits au profit des tiers. Mais vu la communauté de conception du droit français et du droit libanais en matière budgétaire, nous croyons que les décisions éventuelles des juridictions libanaises dans des litiges de cette nature iraient nécessairement dans le sens de la jurisprudence française. Nous rappelons à cet égard l'arrêt de principe rendu par le Conseil d'État en France, le 26 Juillet 1946 dans l'espèce «Valeut Falandry» où il est dit expressément qu'«un fonctionnaire ne peut... se prévaloir de ce que l'emploi qu'il occupait était prévu par la loi de budget, pour soutenir qu'il ne pouvait être supprimé.» (Laferrière et Waline, p. 11.)

(1) HENRY LAUFENBURGER, *op. cit.*, p. 19.

Si le budget vaut simplement autorisation pour le gouvernement de dépenser, il oblige par contre celui-ci à mettre en recouvrement les impôts et à les percevoir. Une différence fondamentale existe d'ailleurs entre le budget des dépenses et celui des recettes. Le premier, en effet, suppose la création, chaque année, d'un nouveau document juridique et financier: les programmes d'action des différents gouvernements qui se succèdent révèlent des changements notables qui se traduisent souvent par une transformation du budget des dépenses. Il n'en est pas de même de la partie des recettes; l'autorisation donnée annuellement par la Chambre a l'aspect d'une formalité que l'on accomplit automatiquement. La surévaluation ou la sous-évaluation des ressources publiques peuvent donner lieu, sans doute, à des discussions entre gouvernement et Parlement, mais le débat ne prend de l'ampleur que dans le cas où le système fiscal dans son ensemble est mis en cause; cela n'arrive pas tous les ans. «La loi budgétaire n'a, en ce qui concerne les recettes, dit M. A. Le Hénaff, d'autre effet que de lever la condition suspensive qui porte sur elles: leur fondement se trouve dans les lois fiscales...; dès lors que le budget les autorise pour la durée de l'année, le gouvernement est tenu de les percevoir (1)...»

Si la notion d'autorisation n'a pas, en matière de recettes, évolué sensiblement, elle s'est, par contre, élargie en matière de dépenses. Le crédit, au sens traditionnel du terme, équivaut, nous l'avons dit, à une faculté donnée au gouvernement de dépenser jusqu'à concurrence d'une certaine somme et en vue d'un objet déterminé. Tant que l'État n'était chargé que de tâches administratives simples, le vote d'un crédit valait toujours autorisation d'engager, de liquider, d'ordonnancer et de payer une dépense. Mais à partir du moment où l'État a commencé à sortir de sa neutralité économique pour intervenir dans tous les domaines de la vie nationale, il a commencé à entreprendre des travaux de longue haleine dont le financement s'étend sur plusieurs années. Il a fallu alors procéder à un fractionnement de l'autorisation budgétaire; le Parlement a inauguré la pratique des crédits d'engagement qui permet au gouvernement d'engager une dépense au cours d'un

(1) A. LE HÉNAFF, *Rapport sur la définition du budget*, in *La Réforme budgétaire*, p. 17.

exercice financier déterminé et de la payer sur un exercice ultérieur.

Ayant examiné sa contexture et ses effets juridiques, nous allons voir maintenant dans quelles conditions le budget libanais est préparé.

SECTION II

TRAVAUX PRÉPARATOIRES DU BUDGET

Le budget étant une loi d'initiative gouvernementale, sa préparation est confiée naturellement au pouvoir exécutif. A celui-ci et à ses agents incombe la charge d'évaluer les dépenses à effectuer au cours de l'année et les recettes à percevoir durant la même période.

§ 1. — *Préparateurs du budget*

Rappelons que l'article 83 de la Constitution libanaise dispose: «Chaque année, au début de la session d'Octobre, le gouvernement soumet à la Chambre des députés, pour examen et approbation, le budget général des recettes et des dépenses de l'État pour l'année suivante.» Ainsi donc au Liban, comme dans les pays à régime parlementaire, le budget comporte plusieurs phases où Parlement et gouvernement sont alternativement compétents: le gouvernement prépare le budget, le Parlement le vote, le gouvernement l'exécute et le Parlement le contrôle...

Dans la première phase, le budget est élaboré principalement par le pouvoir exécutif (il est le plus souvent remanié et transformé par la Commission parlementaire des finances). On justifie communément la compétence du gouvernement en matière de préparation, par le fait que d'une part il est bien placé pour connaître les besoins des services publics et le rendement des taxes et impôts, et d'autre part par le fait que les ministres, étant les premiers responsables de l'exécution du budget, il est normal qu'on leur en confie la préparation.

Chaque ministre prépare le budget des dépenses de son département et l'envoie à son collègue des finances qui centralise tous les projets. Pour faire respecter le délai de l'article 83 de la Constitution qui prescrit au gouvernement de soumettre son budget à la Chambre au début de la session d'Octobre, il était nécessaire de fixer une date pour l'achèvement des travaux de préparation. Il est remarquable à cet égard que le premier règlement de comptabilité publique n'ait pas imparti un délai pour la préparation du budget; l'article 11 de la loi du 16 Janvier 1951 stipulait seulement, en effet, que les ministres doivent présenter chaque année à leur collègue des finances un projet de budget relatif aux dépenses de leur département. Le décret législatif N° 55 du 19 Mars 1953 est venu préciser, dans l'article 19, que la préparation devait se faire au mois de Juin. Le délai fut réduit, par la suite, pour permettre sans doute au gouvernement d'élaborer soigneusement son travail; c'est ainsi en effet que les deux règlements de comptabilité publique de 1954 et 1959 ont fixé la date de préparation au mois de Mai (v. art. 14 du déc.-loi N° 10 du 29 Déc. 1954 et art. 12 du déc.-loi N° 117 du 12 Juin 1959).

Le Ministre des Finances, à l'exclusion des autres membres du Cabinet, prépare le budget des recettes. L'article 15 du règlement de comptabilité de 1959 lui prescrit d'assurer l'équilibre entre les recettes et les dépenses. Il doit, aux termes de l'article 16 du règlement précité, présenter au Conseil des Ministres, avant le 1^{er} Septembre, un projet de budget complet.

Nous croyons que l'évolution se fera dans le sens d'un renforcement des attributions du gouvernement en matière de préparation budgétaire, car les problèmes posés par les finances publiques modernes deviennent de plus en plus complexes. Des hommes politiques qualifiés doivent être appelés, en outre, pour en connaître, si l'on ne veut pas voir le pouvoir réel de décision passer aux mains d'une administration d'experts. En France, on a constaté le danger que la supériorité technique de l'administration fait courir aux attributions du gouvernement «étant donné, écrit M. Laufenburger, que le budget devient de plus en plus l'un des instruments d'orientation ou de direction de l'économie... il conviendrait de renforcer le pouvoir exécutif seul capable d'adapter

rapidement les finances aux conditions changeantes de l'évolution économique (1).»

Ayant achevé la préparation du budget, le gouvernement soumet son travail à la Chambre pour examen et approbation. A ce stade le budget se présente sous forme de projet de loi. Comme tel, il est envoyé d'abord à la commission parlementaire compétente, avant d'être discuté et voté par la Chambre entière. A cet égard la procédure suivie au Liban ne présente pas beaucoup d'originalité par rapport à celle pratiquée dans les régimes parlementaires de type classique ; elle trouve son fondement dans les mêmes conceptions pratiques et théoriques, et notamment dans le fait qu'un projet de l'importance et de la complexité du budget doit être étudié d'abord en comité restreint, formé par les parlementaires les plus qualifiés de la Chambre. «Une étude, pour être minutieuse, écrit Jèze, doit être faite par un petit nombre de personnes pouvant se réunir souvent, dépouiller et critiquer à tête reposée, dans le calme, les documents écrits présentés par le gouvernement... Une vaste assemblée en est incapable (2).» La Commission parlementaire des finances prend donc une part aussi active que le gouvernement à la préparation du budget ; le document financier qui est enfin soumis à l'approbation de l'Assemblée entière est l'œuvre conjointe de la Commission et du pouvoir exécutif.

Il s'agit d'une commission «fermée» qui comprend un nombre restreint de membres élus au cours de la première session parlementaire ; leur mandat dure un an. Les autres membres de l'Assemblée ne prennent pas part aux réunions de la Commission des finances, ne peuvent pas participer à ses décisions. On sait que la pratique anglaise est très différente : c'est le système des commissions «ouvertes» qui prévaut. La Commission parlementaire des finances a été, au Liban, une excellente école pour la formation de spécialistes en matière budgétaire ; le personnel qui la compose change rarement au cours d'une même législature, ce qui permet aux membres de se connaître, de collaborer

(1) HENRY LAUFENBURGER, *Théorie économique et psychologique des finances publiques*, p. 60.

(2) G. JÈZE, *Théorie générale du budget*, p. 149.

ensemble d'une manière fructueuse et de se créer surtout des méthodes de travail. On doit souhaiter que la Chambre continue d'envoyer à cette Commission ses membres les plus qualifiés, afin que ses décisions en matière financière soient toujours prises en parfaite connaissance de cause. Il est nécessaire, nous le rappelons, que des techniciens soient introduits de plus en plus dans nos Conseils de gouvernement et au Parlement, pour que le pouvoir réel de décision demeure aux mains des représentants officiels de la nation. Il faut craindre en effet que la technicité accrue des problèmes financiers n'aboutisse, en définitive, à déposséder les élus du peuple de leurs attributions, pour les donner à une administration d'experts. Sous ce rapport, il semble que la démocratie «représentative» court un danger d'un genre absolument nouveau. Il ne peut être question certes de se faire représenter à la Chambre par des techniciens uniquement ; cela n'est ni possible, ni même souhaitable car ceux-ci ne sont pas toujours le mieux placés pour connaître des problèmes politiques. Mais il faut, au moins, que les formations intérieures de la Chambre, notamment la Commission des finances, gardent toujours un certain niveau de technicité.

La Commission est composée d'un président, d'un rapporteur général et de plusieurs rapporteurs spéciaux (1). Tandis que le budget de chaque département ministériel est, en principe, soumis à l'examen d'un rapporteur spécial, le rapporteur général est chargé d'une étude d'ensemble sur le budget. Les pouvoirs de la Commission sont assez étendus, puisque le projet de budget qui est d'origine gouvernementale sort transformé des mains des rapporteurs, au point qu'on se demande si les membres de la Commission ne doivent pas être considérés comme des préparateurs de la loi de finances, au même titre que les membres du gouvernement.

Nous avons parlé ailleurs du droit donné au pouvoir exécutif par la Constitution (article 86) de rendre le projet de budget exécutoire dans la forme où il a été présenté à la Chambre, au cas où la discussion budgétaire dépasse une certaine limite de temps ; nous avons dit alors que le gouvernement a rarement exercé cette faculté, soit parce qu'il n'avait pas lui-même déposé son projet dans le délai constitutionnel, soit surtout parce qu'il se sentait mauvaise

(1) V. *Règl. intér. de la Chambre*, approuvé en date du 16 Sept. 1953.

conscience à promulguer le budget en l'état, sans tenir compte des modifications apportées par la Commission des finances. Cela souligne l'importance du rôle joué par cette dernière dans la préparation du budget.

Les circonstances particulières qui ont entouré l'adoption du budget de 1959 marquent le début d'une évolution dans les rapports de la Commission des finances avec le gouvernement. Ce début d'évolution mérite d'être signalé, car il va dans le sens d'une diminution des prérogatives parlementaires au profit de la Commission. En 1959, l'année suivant les événements politiques de Mai-Octobre 1958, une procédure budgétaire spéciale fut appliquée: la première partie du budget (dépenses d'exploitation) et la troisième partie (dépenses militaires) furent promulguées par décret-loi en vertu d'une loi d'habilitation. Quant à la deuxième partie (dépenses d'équipement), elle fut également promulguée par décret-loi, mais telle que modifiée par la Commission des finances. Cette collaboration partielle entre gouvernement et Commission, à l'exclusion de l'assemblée entière, est susceptible de se développer avec le temps et de consacrer progressivement la diminution des pouvoirs de la Chambre au double profit de la Commission et du gouvernement. Rappelons que le décret organique français du 19 Juin 1956, modifié par l'ordonnance du 2 Janvier 1959, a consacré l'évolution que nous signalons. Conformément à ce décret, la procédure du vote, en France, se déroule en deux temps. Dans un premier temps, la Chambre examine et adopte le budget dans ses grandes lignes, sans entrer dans le détail des chiffres: c'est la phase législative. Après quoi, vient la phase réglementaire: le gouvernement procède au moyen de décrets, à la répartition par chapitres des grandes masses de crédits accordés par le Parlement; les décrets sont soumis à l'approbation de la Commission des finances. «C'est l'addition de ces décrets et de la loi, dit M. Jean Petot, qui représente le budget au sens classique (1).» Ce qui nous intéresse, au point de vue de l'évolution libanaise, c'est le fait que la réforme française de 1956 a soustrait les décrets de répartition à l'approbation de la Chambre pour les soumettre à la Commission des finances. C'est seulement en cas

(1) JEAN PETOT, *De la discussion budgétaire classique à l'essai de nouvelles procédures*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1958 N° 2, p. 299.

de conflit entre la Commission et le gouvernement, que celui-ci a recours à la Chambre; le Parlement ne joue alors qu'un rôle d'arbitre entre les deux organes; c'est dire qu'il n'a qu'une compétence subsidiaire en matière de répartition des crédits (1). L'expérience française montre d'ailleurs que ce pouvoir d'arbitrage est rarement mis en œuvre, vu que le gouvernement préfère trancher le conflit avec la Commission qui comprend un nombre restreint de parlementaires, plutôt que d'avoir à négocier avec l'Assemblée entière.

Les auteurs français ont tenté d'analyser la nature juridique des décrets de répartition, mais ils ne sont pas parvenus à les situer dans une catégorie déterminée. Ces décrets seraient, d'après un auteur, «le produit d'un concours inusité de pouvoirs. Il s'agit d'un type hybride: des décrets confirmés selon une procédure parlementaire (2).»

Le budget libanais évolue, comme nous l'avons expliqué dans la première partie de notre ouvrage, dans le sens d'un accroissement des dépenses et des recettes publiques. Entre les budgets d'avant-guerre et ceux d'après-guerre, il y a un véritable changement dans les ordres de grandeur. Cette évolution qui se situe pour le moment sur le plan quantitatif tend à transformer les méthodes budgétaires elles-mêmes. Il deviendra, croyons-nous, de plus en plus difficile pour le Parlement libanais d'examiner les grandes masses du budget. Progressivement la Chambre renoncera à analyser la loi de finances dans ses plus petits chapitres et paragraphes; elle confiera ce travail au gouvernement et à la Commission des finances. Cela permettra au pouvoir législatif, qui est le premier responsable du destin économique et financier de la nation, de porter son examen sur les grandes lignes du budget. A ce point de vue, on doit regretter que la dernière réforme administrative de 1959 n'ait pas accordé à ces questions l'importance qu'elles méritent. Faut-il croire que les auteurs de la réforme n'ont pas jugé notre situation budgétaire suffisamment mûre pour

(1) Il convient de noter que l'ordonnance française du 2 Janvier 1959 a décidé que les décrets de répartition seront pris désormais par le gouvernement seul, sans aucune intervention des Chambres ni de leurs commissions.

(2) JEAN PETOT, *op. cit.*, p. 299.

justifier un nouveau partage des compétences entre gouvernement, Parlement et Commission?

Dans le cadre de cette étude, nous allons examiner maintenant le système suivi par le gouvernement en matière d'évaluation budgétaire.

§ 2. — Méthodes d'évaluation budgétaire

Le budget est, par définition, un acte de prévision et d'auto-risation. Le projet annuel que le gouvernement soumet à la Chambre pour examen et approbation est un état évaluatif des dépenses qu'on pourra effectuer et des recettes qu'on devra percevoir au cours de l'année à venir. Il est donc normal qu'on cherche à établir des méthodes de calcul susceptibles de garantir la sincérité et l'exactitude des prévisions. Quelles sont les méthodes suivies en matière d'évaluation des recettes et des dépenses?

Il n'existe pas de règles fixes pour l'évaluation des dépenses. Les règlements de comptabilité publique de 1953, et de 1954 se bornent à faire obligation à chaque ministre d'adresser à son collègue des finances le budget des dépenses de son ministère. Ni l'article 19 du décret-loi N° 55 du 19 Mars 1953, ni l'article 14 du décret-loi N° 10 du 29 Décembre 1954 n'indiquent une méthode pour le calcul des besoins des services. A cet égard, il convient de signaler les précisions données par le nouveau règlement de comptabilité publique; l'article 12 du déc.-loi N° 117 du 12 Juin 1959 dispose que les ministres doivent joindre à leur projet des documents statistiques et des états justificatifs pour toute demande de crédit. L'article précité ajoute, en ce qui concerne les crédits d'équipement, que le ministre intéressé a l'obligation de présenter un sommaire des projets constructifs à réaliser; pour les crédits de matériel, l'administration doit faire une déclaration sur la situation exacte des stocks, avec indication du prix unitaire. On pourrait voir dans les nouvelles exigences de l'article 12 précité une ébauche de méthodes pour l'évaluation des dépenses publiques; il ne faut pas néanmoins en exagérer la portée, car une fraction importante du budget ne peut faire l'objet d'une prévision chiffrée absolument certaine. La préparation du budget des dépenses est laissée, dans une très large mesure, à l'appréciation du gouvernement et de

l'administration. «La perspicacité et la bonne foi des préparateurs du budget, dit Allix, se donneront libre carrière.» Les préparateurs se fondent dans ce travail, sur certaines données, notamment sur les dépenses de l'exercice précédent et sur les dépenses nouvelles résultant de l'exécution de nouveaux services publics.

En revanche, on a trouvé plus facilement une règle pour l'évaluation des recettes. En droit budgétaire libanais on tend à combiner les divers procédés pratiqués un peu partout en France, aux États-Unis, en Suisse, etc... Le choix se limitait, en fait, aux deux méthodes d'évaluation directe et de la pénultième année. On sait que la première méthode consiste à laisser un pouvoir souverain d'appréciation aux préparateurs, pour l'estimation des ressources publiques. C'est pratiquement l'absence de méthode qui prévaut, un peu comme il en est en matière de dépenses; il s'agit d'établir les prévisions en fonction de la situation économique passée, présente et avenir.

La méthode de la pénultième année ou méthode automatique consiste à donner des bases fixes aux évaluations. C'est sur les derniers résultats connus qu'on fonde les prévisions. Si l'on prépare, par exemple, en 1960, le budget de 1961, on connaît les résultats financiers de 1959: ce sont ces résultats qu'on prendra pour base.

En droit budgétaire libanais, on combine ces deux méthodes (pénultième et évaluation directe). En effet, aux termes de l'article 14 du décret législatif N° 117 du 12 Juin 1959, on prend pour base d'évaluation des recettes la moyenne du rendement des deux derniers exercices clôturés. Cette méthode offre une certaine analogie avec la règle française de la pénultième année dans la mesure où elle tend à instituer un système automatique de calcul. Pour tempérer sans doute la rigueur de cette règle, l'article 14 précité dispose, *in fine*, que le Ministre des Finances a la faculté de modifier les prévisions, à condition de se justifier dans l'exposé des motifs ou avant-propos au projet de budget. Le système a fonctionné dans la pratique d'une manière relativement satisfaisante. A ce point de vue, il convient de noter que les Ministres libanais des Finances qui se sont succédé au pouvoir depuis l'Indépendance n'ont pas usé de la marge d'appréciation que leur laissait la loi pour surévaluer les recettes. Au contraire, ils ont tendu à sous-évaluer le rendement annuel des taxes et des impôts.

La combinaison de la méthode automatique avec la méthode d'évaluation directe a abouti, en effet, dans les finances publiques libanaises à une sous-évaluation des recettes. C'est que, d'une part, le calcul basé sur la moyenne du rendement fiscal des deux derniers exercices clôturés a donné des résultats financiers nettement au-dessous de la réalité; la prospérité économique du pays ayant fait des progrès constants depuis la deuxième guerre mondiale, les recettes ont augmenté considérablement d'année en année; les prévisions étaient donc toujours dépassées. D'autre part, comme nous le disions plus haut, l'article 14 du décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959, donne, *in fine*, au Ministre des Finances la possibilité de modifier le calcul automatique par une évaluation directe. Or l'administration, d'accord en cela avec le gouvernement, a exercé constamment ce pouvoir d'appréciation dans le sens d'une sous-estimation de la réalité financière. (Il convient enfin de rappeler que la marge d'évaluation directe n'est pas une innovation du règlement de comptabilité publique de Juin 1959; les précédents règlements l'avaient expressément réservée; voir article 18, alinéa 2 du déc.-loi N° 55 du 19 Mars 1953, article 16, alinéa 2 du déc.-loi N° 10 du 29 Décembre 1954.)

La sous-évaluation systématique des recettes a eu un double effet sur les finances publiques libanaises. D'une part, les préparateurs du budget, dans le but de réaliser l'équilibre sur base de ressources sous-estimées, ont eu tendance naturellement à minorer les crédits demandés; rappelons que cela fut la cause de l'accroissement continu des demandes de crédits additionnels. D'autre part les prévisions prudentes sinon pessimistes du rendement fiscal ont fait que la clôture annuelle des comptes s'est toujours soldée, en fin d'exercice, par un excédent substantiel de recettes. Ces excédents, nous le savons, furent virés au Fonds de Réserve et servirent, en partie, à financer les grands travaux d'équipement entrepris par l'État.

Les méthodes d'évaluation budgétaire posent, au Liban, les mêmes problèmes qu'en France. Ici et là, les tentatives faites pour rendre les prévisions de dépenses et de recettes plus sincères et plus exactes n'ont pas complètement réussi. La marge d'arbitraire demeure assez grande.

Passé le stade de la préparation et du remaniement, le projet

de budget, œuvre conjointe du gouvernement et de la Commission des finances, est soumis enfin à l'approbation de la Chambre.

SECTION III

VOTE DU BUDGET

Le pouvoir législatif est exercé, au Liban, par une seule assemblée: la Chambre des députés (révis. Const. du 17 Oct. 1927); le problème des rôles respectifs des deux assemblées en matière financière ne se pose donc pas ici. Le budget se présentant sous forme de loi, il est soumis naturellement à l'approbation de la Chambre. A ce niveau de la procédure budgétaire, il est intéressant d'examiner l'aménagement du vote et le droit d'initiative des parlementaires. Sur quoi porte exactement le vote, quels sont ses effets juridiques, dans quelle mesure le pouvoir législatif peut-il modifier l'œuvre du gouvernement, ce sont les principales questions qui se posent.

§ 1. — *Spécialité du vote des crédits*

L'article 83 de la Constitution libanaise dispose, *in fine*: «Le budget est voté article par article.» La Chambre ne vote donc pas les crédits en bloc, laissant au gouvernement le soin de les répartir discrétionnairement entre les divers chefs de dépenses. Elle tient, au contraire, à fixer impérativement l'objet et le montant des dépenses et à restreindre ainsi la liberté du pouvoir exécutif. L'article constitue une unité de vote en même temps qu'une unité d'exécution qui s'impose à l'administration. Ce système de la spécialité est pratiqué, au Liban, d'une manière assez rigoureuse, le Parlement entendant surveiller de très près l'emploi des crédits. On peut le qualifier de système libéral, car dans les régimes autoritaires, le gouvernement qui détient en fait tous les pouvoirs entend avoir la libre disposition des crédits; c'est la pratique du vote global qui y prévaut; «cette méthode...», écrit Allix, équivaut à passer une sorte de forfait entre le Parlement et le gouvernement. Le premier alloue au second une somme de tant, à charge d'assurer la marche des affaires; il lui donne carte blanche pour les détails du service: à

lui de s'arranger pour le mieux avec l'argent dont il dispose. L'intervention du Parlement est ici réduite à son minimum... En résumé, avec le vote global, plus de contrôle du Parlement: les représentants du pays ignorent l'usage qu'on fera des crédits qu'ils accordent, et s'en désintéressent: d'où quasi-omnipotence du gouvernement.»

Cette entité juridique et financière représentée par l'article budgétaire contient des crédits afférents à des services corrélatifs ou de même nature. Le décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959 présente, en annexe, une nomenclature des divers articles. Ceux-ci sont consacrés aux suivants objets de dépenses: dotations des Présidents de la République, du Conseil et de la Chambre; dotations des ministres; traitements des fonctionnaires cadrés et provisoires; subventions et indemnités aux fonctionnaires; dépenses de matériel; frais de représentation et de propagande; subventions sociales; subventions économiques; subventions culturelles; dépenses d'équipement; crédit pour dépenses imprévues, etc...

Le Parlement libanais est demeuré jaloux de ses droits en ce qui concerne la répartition des crédits; en analysant les différents règlements de comptabilité publique qui se sont succédé, on constate qu'il n'y a pas eu de relâchement dans l'application du système de la spécialité. En France, l'évolution s'est faite dans ce domaine suivant une double tendance. Durant la période de la Restauration, la campagne menée par le parti libéral aboutit à faire descendre la spécialité du vote par département ministériel au vote par section. Avec la Révolution de 1830, on enregistre un nouveau progrès puisque le vote par chapitre est institué aux termes de l'article 11 de la loi du 29 Janvier 1831. Le second Empire fait perdre les résultats acquis; cela se fait d'une manière indirecte: le sénatus-consulte du 8 Septembre 1869 tout en instituant le vote par chapitre autorise la pratique des virements. C'était véritablement reprendre d'une main ce qu'on donnait de l'autre. La loi du 16 Septembre 1871 est venue enfin confirmer le vote par chapitre budgétaire et interdire les virements de chapitre à chapitre. On peut noter depuis quelques années une tendance qui va dans le sens d'un assouplissement de la règle de la spécialité des crédits au profit du pouvoir exécutif. Le décret organique français du 19 Juin 1956 (modifié par l'ordonnance du 2 Janvier 1959) réglant le mode de présentation du budget a supprimé le chapitre comme unité

de vote; aux termes des articles 7 et 59, le Parlement vote par titre et par ministère. Il convient toutefois de préciser que si le chapitre disparaît comme unité de vote, il subsiste comme unité d'exécution. Nous avons en effet montré plus haut, en parlant du rôle de la Commission des finances, comment celle-ci avait été chargée par le décret organique précité du contrôle des décrets de répartition des crédits pris par le gouvernement. S'agissant de l'unité de vote, on peut dire qu'il y a eu un simple transfert de compétence de la Chambre à la Commission. Ainsi donc en France la répartition du bloc de crédits par chapitre se fait par le gouvernement, sous le contrôle de la Commission des finances; à ce stade, l'Assemblée entière n'intervient qu'en cas de conflit entre l'un et l'autre organe (1). «Mais même sur le plan de l'exécution, le décret organique apporte une souplesse nouvelle; le chapitre, dans le texte organique, perd de sa rigidité qui en faisait une unité obligatoire d'exécution pour le gouvernement. Par exemple, en matière de virement de crédit d'un chapitre à un autre, le décret organique pose un certain nombre de règles qui vont dans le sens d'un assouplissement (2).» C'est ainsi que l'article 21 dispose: «Des virements de crédits de chapitre à chapitre, à l'intérieur du même titre du budget d'un même ministère peuvent être autorisés par arrêtés du Ministre des Finances. Ces virements devront être maintenus dans la double limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés...» Une disposition analogue mais d'un effet bien plus restreint est contenue dans la constitution libanaise (article 85). Aux termes de cette disposition, le Président de la République peut, en cas d'urgence, opérer des virements de crédits jusqu'à concurrence de L.L. 15.000. On voit bien la double limite qu'apporte le texte constitutionnel à l'exercice de ce droit: limite relative aux circonstances pouvant justifier l'emploi de cette faculté (circonstances imprévues, urgence des besoins à satisfaire) et limite relative au montant pouvant faire l'objet d'un virement. Aussi le

(1) Avec l'ordonnance française du 2 Janvier 1959, les votes du Parlement par ministères et par titres ne s'appliquent plus désormais qu'aux mesures nouvelles et non aux «services votés». Par ailleurs les décrets de répartition sont pris par le gouvernement seul, sans intervention des commissions.

(2) Le mode de présentation du budget: *Revue de Statistiques et Etudes Financières*, Paris, Déc. 1956, N° 96.

principe demeure quasi entier en droit budgétaire libanais; aucun virement ne peut avoir lieu d'un article à un autre sans une loi (article 30 du décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959). L'interdiction des virements apparaît comme un corollaire de la règle de la spécialité des crédits.

Il faut songer au Liban à tempérer la rigueur du système de la spécialité, pour l'adapter aux nouvelles exigences de la situation budgétaire. L'accroissement continu des dépenses publiques a pour effet de multiplier le nombre des chapitres; il deviendra donc de plus en plus difficile au Parlement d'examiner le budget, article par article. En admettant même qu'il puisse le faire sans prolonger la discussion au-delà des limites constitutionnelles, cela ne serait guère souhaitable, car en analysant le projet d'une manière aussi minutieuse, l'essentiel, c'est-à-dire la politique économique exprimée par le document financier, risque de lui échapper. «La spécialité par chapitre, écrit si justement M. Maurice Figère, a fait la force du Parlement au temps où le budget de l'État n'embrassait qu'un nombre limité d'activités de même nature (1).» Il est nécessaire, si l'on désire vraiment rehausser le niveau des débats parlementaires, que la Chambre s'en remette de plus en plus à la Commission des finances pour l'étude de détail de la loi de finances. C'est à cette condition qu'elle pourra veiller sur les destinées économiques du pays. Sans doute dans un régime parlementaire aussi libéral que le régime libanais, on ne peut demander au Parlement de renoncer à «spécialiser» les crédits qu'il vote; ce serait le faire abdiquer à une de ses prérogatives financières. On doit néanmoins arriver à trouver la juste mesure, comme dit M. J. Dumontier, entre «le désir légitime du Parlement d'exercer un contrôle rigoureux des dépenses publiques et la nécessité de ne pas imposer à l'administration des contraintes financières incompatibles avec le bon fonctionnement des services... Une affectation trop étroite des crédits... augmente en outre les besoins de crédits supplémentaires du fait qu'elle s'oppose à la compensation des insuffisances de certaines prévisions par les disponibilités susceptibles d'être dégagées sur d'autres. Et ces disponibilités elles-mêmes ne sont pas

(1) MAURICE FIGÈRE, *op. cit.*, p. 326.

recupérées car elles s'évanouissent dans une consommation accélérée qui finit par n'avoir d'autre objet qu'elle-même (1).»

Le budget libanais est encore essentiellement un budget de moyens; il doit tendre progressivement, sous la pression du développement du rôle de l'État et de l'accroissement continu des dépenses publiques à devenir un budget fonctionnel. On sait que dans un budget de moyens, les ministres reçoivent de la Chambre des crédits pour payer le personnel, acheter du matériel, des fournitures, etc... Dans un budget fonctionnel, par contre, le pouvoir législatif se contente d'indiquer au gouvernement les résultats à obtenir, en laissant à celui-ci la liberté de choisir les moyens pour y parvenir. Le gouvernement qui a sous sa dépendance tout l'appareil administratif de l'État est, en effet, mieux placé que le Parlement pour le choix des moyens. «Il y a deux sortes de choix possible, écrit M. G. Ardant: le choix des fins et le choix des moyens. Le choix des fins dépend d'une conception générale de la vie, d'une hiérarchie des valeurs. Il peut conduire, par exemple, à faire passer les dépenses de sécurité avant les dépenses sociales, les dépenses d'enseignement avant les dépenses de police, ou l'inverse. C'est dans ce domaine que l'on ne peut éviter le recours à l'autorité qualifiée pour dire ce qui est le plus utile à la collectivité. Par contre, une fin étant déterminée, le choix des moyens nécessaires pour l'atteindre peut être du ressort d'un service déterminé. Étant entendu, par exemple, que tel degré de sécurité doit être atteint, on peut concevoir que l'administration décide elle-même si elle aura recours aux postes fixes ou aux patrouilles. Il y a un problème de choix, mais d'une nature différente du précédent (2).» Le choix des fins est donc de nature essentiellement politique, il doit être réservé à la Chambre, tandis que le choix des moyens est d'ordre technique, il doit relever du pouvoir exécutif.

Dans le cadre de l'étude que nous consacrons au vote du budget, il convient d'examiner la pratique irrégulière des adjonctions ou «cavaliers» budgétaires. Il s'agit de ces projets de loi, de ces réformes législatives que le gouvernement incorpore à la loi de

(1) J. DUMONTIER, *Le budget dans le cadre de l'économie nationale*, 1949, *Rec. Sirey*, p. 140.

(2) G. ARDANT, *op. cit.*, p. 406.

finances aux fins de les faire bénéficier de la procédure accélérée qui prévaut en matière budgétaire.

Les lenteurs de la procédure législative et les défauts endémiques de quorum qui caractérisent nos mœurs parlementaires sont à l'origine de cette pratique défectueuse des «adjonctions budgétaires». De simples projets de loi que l'on dépose sur le bureau de la Chambre attendent quelquefois plusieurs mois avant d'être discutés et votés, parce que le quorum est difficilement atteint. Même quand la Chambre parvient à se réunir dans des conditions légales, la discussion des projets traîne souvent en longueur et ceux-ci restent pendants devant l'assemblée, parfois, durant des années. Le gouvernement tend alors à tourner la difficulté en greffant sur le texte même du budget les projets ordinaires dont il souhaite l'adoption rapide par le législateur. S'il fallait suivre la procédure normale de discussion et de vote, ces projets demeureraient pendant longtemps dans l'attente. Or la procédure budgétaire est réglée minutieusement et les délais impartis pour l'ouverture des discussions et la mise en application de la loi de finances sont relativement courts; le budget devant entrer en vigueur au début de l'année financière, la procédure de discussion et de vote est nécessairement accélérée. Le gouvernement, en incorporant des réformes législatives dans le projet de budget cherche à faire bénéficier celles-ci des avantages de rapidité du vote budgétaire.

En analysant les lois libanaises de finances de 1944 à 1960, on constate que la pratique des adjonctions a évolué en deux étapes. La première étape qui couvre la période allant de 1944 à 1953 est caractérisée par l'abus du procédé des adjonctions. C'est ainsi en effet qu'on retrouve: dans les budgets de 1944, 1945, 1946, des dispositions concernant les impôts directs et les droits de timbres; dans le budget de 1947, des dispositions concernant les impôts sur les traitements et salaires; dans le budget de 1948, des dispositions relatives à l'impôt sur la propriété bâtie; et de 1949 à 1952, toute sorte de dispositions hétérogènes et étrangères à la matière budgétaire. C'est que le règlement de comptabilité qui régissait les finances de l'époque n'interdisait pas expressément la pratique des adjonctions. Nous croyons cependant que les pouvoirs publics auraient pu, s'ils l'avaient voulu, s'interdire l'usage de ce procédé, en s'appuyant sur une interprétation extensive de l'article 32 de la Constitution (ou article 9 de la loi constitutionnelle du 17 Octobre

1927). Cet article dispose en effet: «La Chambre se réunit chaque année en deux sessions ordinaires. La première s'ouvre le premier mardi qui suit le 15 Mars et se termine à la fin du mois de Mai. La seconde s'ouvre le premier mardi qui suit le 15 Octobre. Elle est consacrée avant tous les autres travaux à la discussion et au vote du budget...» Nous pensons que ce dernier membre de phrase «elle est consacrée avant tous les autres travaux à la discussion et au vote du budget» a un caractère assez exclusif, en ce sens qu'il tend à limiter les débats de la deuxième session parlementaire aux questions strictement budgétaires. La Constitution française de 1946, disposait expressément dans son article 16, que la loi de budget ne pourra comprendre que des dispositions financières. M. Laufenburger tire ainsi les conséquences juridiques de cet article: «Désormais, toute proposition constituant une adjonction budgétaire pourra se voir opposer la question préalable, c'est-à-dire qu'il appartiendra au Président de l'Assemblée Nationale de la déclarer irrecevable en tant que contraire à la Constitution (1).» Même en l'absence d'une disposition analogue dans notre constitution, les Présidents de la Chambre libanaise auraient donc pu exciper valablement de l'article 32 de notre Constitution pour exclure tout débat étranger à la matière budgétaire.

La réforme fut opérée par le décret-loi N° 55 du 19 Mars 1953: l'article 9, en donnant une définition générale de la loi de budget, a précisé que celle-ci ne devait comprendre que les prévisions et autorisations relatives aux dépenses et recettes de l'État. Les règlements ultérieurs de comptabilité publique ont proclamé d'une manière tout aussi directe l'interdiction des adjonctions budgétaires. S'inspirant de l'article 16 de la Constitution française de 1946, l'article 5 du décret-loi N° 10 du 29 Décembre 1954 a stipulé que la loi de finances ne pourra comprendre que des dispositions strictement financières. L'article précité fut reproduit sans modification par le nouveau règlement de comptabilité (voir article 5 du déc.-loi N° 117 du 12 Juin 1959).

La réforme libanaise a été mise en application, sans retard. Aussi on peut observer que de 1953 à 1960, les budgets ne

(1) H. LAUFENBURGER, *Traité d'économie et de législation financière. Budget et Trésor*, p. 35.

contiennent plus aucune disposition étrangère à la matière financière.

L'évolution, en ce domaine, s'est faite, nous l'avons dit, en deux étapes. Dans une première période, allant de 1944 à 1953, on abuse du procédé des adjonctions; puis à compter de 1953, cette pratique cesse complètement.

Le vote du budget avec les effets juridiques qu'il comporte, notamment la «spécialisation» des crédits, constitue une des principales prérogatives parlementaires. Il faut voir maintenant dans quelle mesure le budget, qui est une traduction chiffrée de la politique de l'État et plus particulièrement du programme d'action du gouvernement, peut être modifié par la Chambre.

§ 2. — Droit d'amendement des parlementaires

Le droit d'amendement ou droit d'initiative consiste dans la faculté donnée aux députés de proposer des modifications au projet de budget présenté par le gouvernement. Si les députés exercent leur droit d'amendement en vue d'obtenir une réduction des crédits demandés, cela ne pose pas un problème financier majeur. En effet, la Chambre, au même titre que le gouvernement, est responsable envers la nation du maintien de l'équilibre budgétaire; c'est parce qu'elle prend en considération les disponibilités financières du moment et la situation économique générale, qu'elle peut requérir une réduction des dépenses publiques. Assez souvent, il est vrai, les parlementaires, tant au Liban qu'en France, cachent des intentions purement démagogiques derrière ce désir apparent d'économiser: ils cherchent, comme on dit, «à faire bonne figure», devant la masse des contribuables très sensible à l'esprit de parcimonie. Théoriquement, le droit d'amendement qui s'exerce dans le sens d'une réduction des crédits ne fait pas courir de danger aux finances publiques, du moins au point de vue de l'équilibre budgétaire. C'est pourquoi le problème du droit d'initiative ou droit d'amendement se pose surtout, lorsqu'il s'agit de propositions tendant à une augmentation des dépenses. Dans ce cas alors, les initiatives de la Chambre peuvent aboutir à mettre en péril l'équilibre du budget, de même qu'elles ont pour effet de ralentir la discussion budgétaire. «L'initiative, écrit M. A. Soulier, a surtout pour inconvénient de compromettre l'équilibre du budget;

le gouvernement, dans ses propositions, recherche ce qui est possible, du point de vue de l'intérêt général, alors que les parlementaires n'envisagent trop souvent que ce qui est désirable du point de vue de certains intérêts particuliers. L'initiative individuelle est subjective (1).» Dans le même sens, va cette réflexion que nous extrayons d'un journal libanais: «Où s'arrêteront les intérêts des élus, là s'arrêtera la discussion du budget. Et dans l'intervalle, le gouvernement aura fait passer son projet comme lettre à la poste (2)...»

Au point de vue démagogique, les demandes d'accroissement de crédits sont plus payantes que les demandes de réduction, car les contribuables ne comprennent pas toujours qu'ils auront à payer plus de taxes et d'impôts pour couvrir les nouvelles dépenses. «Les dépenses existent parce qu'elles profitent à quelqu'un, écrit un publiciste. En règle générale, les bénéficiaires qui résultent d'une dépense spécifique feront plus que compenser pour les bénéficiaires le choc en retour qu'ils subissent du fait de l'impôt levé pour financer cette dépense. Les effets de l'impôt sont en effet beaucoup plus diffus que ceux de la dépense correspondante. Les bénéficiaires s'unissent pour éviter une diminution de la dépense... Au contraire, les intérêts des contribuables qui pourraient gagner d'une manière ou d'une autre à la réduction de la dépense sont trop diffus pour qu'il vaille la peine pour eux de s'opposer avec autant de force aux dépenses (3)...»

La question de l'initiative des dépenses a été résolue, au Liban, de la manière suivante: aux termes de l'article 84 de la Constitution, «la Chambre ne peut au cours de la discussion du budget et des projets de loi portant ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires, relever les crédits proposés dans le projet du budget ou dans les projets sus-indiqués, ni par voie d'amendement, ni par voie de propositions indépendantes. Mais cette discussion terminée, l'Assemblée peut voter des lois comportant des dépenses

(1) A. SOULIER, *L'article 17 de la Constitution et ses incidences sur la réforme budgétaire*, in *La Réforme budgétaire*, t. II, p. 23.

(2) *Le Commerce du Levant*, 23 Nov. 1946.

(3) C. LOWELL HARISS, *Le problème des économies dans les dépenses publiques*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1954, N° 3, p. 477.

nouvelles.» Cette disposition constitutionnelle ne diffère pas de l'article 17 de la Constitution française de 1946: les députés à l'Assemblée possèdent l'initiative des dépenses, mais ils ne peuvent exercer leur droit dans le sens de l'augmentation qu'en dehors du «cadre budgétaire et à une époque autre que celles de la discussion des lois de finances ou des collectifs».

En fait, la Commission parlementaire au Liban a toujours obtenu le relèvement des crédits, au cours de ses réunions avec le Ministre des Finances. L'article 18 du décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959 relatif à la comptabilité publique est venu interdire cette pratique; il a précisé qu'il ne sera donné suite aux demandes d'augmentation qu'à une double condition: il faut que le Ministère des Finances donne par écrit son avis sur le sort qui doit être réservé à ces demandes; celles-ci doivent en outre recevoir l'approbation du Conseil des Ministres. L'article 18 précité semble, à certains égards, inconstitutionnel. En effet, la Constitution libanaise prohibe d'une manière absolue les propositions parlementaires tendant à une augmentation des crédits, tandis que l'article 18 du décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959 aboutit à les autoriser sous conditions. A toute demande de relèvement de crédits, le gouvernement devrait opposer l'article 84 de la Constitution. Sous ce rapport, l'article 18 précité traduit une complicité entre Parlement et gouvernement, complicité qui doit profiter en définitive à ce dernier puisqu'il devient, aux termes mêmes de l'article 18, juge des demandes d'augmentation.

Dans ce domaine, les solutions adoptées en droit comparé, sont très variées. Dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne, en Australie, Afrique du Sud, Nouvelle Zélande, Irlande, l'initiative est réservée au gouvernement. En Espagne, les propositions parlementaires d'augmentation des crédits sont soumises à des conditions de recevabilité assez sévères: elles doivent être signées par un dixième au moins du nombre de députés.

Ayant dépassé le stade de la préparation et étant voté par la Chambre des députés, le budget revient au gouvernement qui est chargé de l'exécuter.

République Libanaise

Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative
Centre des Projets et des Etudes sur le Secteur Public
(C.P.E.S.P.)

CHAPITRE III

EXÉCUTION DU BUDGET

Le budget est, selon une définition classique, «un acte évalatif des dépenses et des recettes, et une autorisation de dépenser et de percevoir» (1). Il ressort de cette définition que la loi de finances, une fois votée, a les effets juridiques suivants: d'une part elle vaut obligation pour le gouvernement et l'administration de percevoir les recettes; elle contient d'autre part une autorisation de dépenser jusqu'à concurrence d'un montant déterminé et en vue d'un objet déterminé. L'exécution du budget comprend donc le «service des recettes et le service des dépenses budgétaires» (1).

L'exécution d'une dépense publique n'est pas chose simple; elle ne se limite pas à l'accomplissement d'un acte matériel ou juridique unique; elle met en œuvre, au contraire, des procédures nombreuses, minutieusement articulées. L'opération de dépenses s'effectue, en droit budgétaire, en quatre étapes: l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Il convient, avant d'entrer dans les détails d'exécution du budget, de définir ces notions essentielles.

Aux termes de l'article 56 du décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959, l'engagement d'une dépense est l'acte à partir duquel naissent les dettes de l'État. On pourrait donner comme exemple d'engagement, les nominations de fonctionnaires, les commandes de matériel ou de travaux aux entrepreneurs ou fournisseurs, etc... M. Maurice Duverger donne de cette notion une définition

(1) EDGARD ALLIX, *op. cit.*, p. 257.

analytique qui paraît satisfaisante. «L'engagement, dit-il, est la conséquence d'une décision prise par une autorité administrative de faire une opération qui comporte une dépense pour l'État (1)...» Le règlement libanais de comptabilité publique de 1953 en avait donné une définition détaillée; l'article 100 disposait en effet que l'engagement consiste en un acte dont l'exécution entraîne, dans l'immédiat ou pour l'avenir, la naissance d'une dépense nouvelle ou l'augmentation d'une dépense préexistante. Les ministres ont qualité, en vertu de l'article 57 du règlement de 1959, d'engager les dépenses, dans la limite de leurs attributions et dans le cadre de leur département.

La liquidation consiste à déterminer et à constater la dette de l'État; il s'agit notamment, aux termes de l'article 73 du règlement précité, d'en vérifier le montant, la date de l'échéance et de s'assurer que cette dette n'est pas prescrite. L'autorité généralement chargée de l'opération est un comptable spécial; il y a cependant une exception en ce qui concerne la liquidation des dépenses inscrites au titre des «dettes exigibles» du budget; c'est le directeur général du Ministère des Finances qui est seul compétent pour l'apurement de ces comptes (v. article 74 du décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959).

L'ordonnancement consiste, d'après l'article 78 du règlement de 1959 en un ordre de payer donné par l'autorité administrative compétente. En droit libanais, l'opération d'ordonnancement est de la compétence de certains fonctionnaires du Ministère des Finances (v. article 79 du règlement précité). Il convient de signaler l'évolution qui s'est faite dans ce domaine. Tandis que, sous l'empire du décret-loi N° 55 du 19 Mars 1953, les fonctionnaires en question exerçaient leurs attributions comme représentants du Ministre des Finances, l'article 87 du décret-loi N° 10 du 29 Décembre 1954 et l'article 79 du règlement du 12 Juin 1959 sont venus les instituer ordonnateurs à titre principal. On voit donc qu'au niveau de l'ordonnancement, les compétences ne sont plus identiques en droit français et en droit libanais. En effet «on distingue (en France) à cet égard: le ministre, qui est l'ordonnateur principal, et qui prend à ce titre des ordonnances de paiement et ses

(1) MAURICE DUVERGER, *op. cit.*, p. 372.

délégués. Ceux-ci qui sont des chefs de service, reçoivent par des ordonnances de délégation (décret 1862 art. 84) l'autorisation d'employer certains crédits: ils le font à titre d'ordonnateurs secondaires au moyen de mandats de paiement» (1).

Au terme du processus d'exécution de la dépense publique, vient l'opération de paiement. Celle-ci est définie généralement comme étant «le versement de l'argent entre les mains du créancier de l'État» (2). Le paiement est effectué, aux termes de l'article 89 du règlement libanais de 1959, par un comptable spécial. Dans la section que nous consacrons plus loin au «personnel d'exécution» du budget, nous traiterons des attributions et obligations du comptable.

Ayant examiné les principales articulations de l'acte dépensier, nous allons voir maintenant comment va se dérouler le processus d'exécution du budget. Nous étudierons notamment les organes d'exécution, la procédure, etc...

SECTION I

ORGANES D'EXÉCUTION

L'exécution du budget de l'État comporte des opérations nombreuses et complexes. Le Ministère des Finances avec tous les services qui en relèvent est chargé de l'ensemble de ces opérations. Il est à la base de cette vaste organisation que nécessite le fonctionnement d'un État moderne. C'est lui qui est appelé à fournir aux différents départements ministériels les moyens financiers dont ils ont besoin; on peut dire, sans crainte d'exagération, que la continuité des services publics dépend dans une très large mesure de la bonne marche des finances.

Les fonctions du Trésor public se développent considérablement, au point où ce service tend à se différencier, à certains points

(1) LOUIS TROTABAS, *Précis de science et législation financière*, in Dalloz, p. 77 et MAURICE DUVERGER, *op. cit.*, éd. 1960, pp. 348-349.

(2) MAURICE DUVERGER, *op. cit.*, p. 376.

de vue, du Ministère des Finances dont il relève essentiellement. Cette différenciation doit aboutir à conférer au Trésor une large autonomie sur le double plan juridique et financier.

Nous étudierons successivement ces deux organes d'exécution : Ministère des Finances et Trésor public.

§ 1. — *Ministère des Finances*

Le Ministère des Finances est un département ministériel doté de l'autonomie administrative et financière. Ses fonctions se limitent à la matière budgétaire proprement dite. Il ne cumule pas, avec ses attributions spécifiquement financières, des attributions d'ordre économique ou social. A cet égard, la situation du Ministère français correspondant est assez différente. Il est remarquable en effet que l'évolution de cet organisme, en France, se soit faite suivant une double tendance. La première tendance est allée dans le sens d'une division de ce département : création d'un Ministère du Trésor, d'un Ministère du Budget... Avec la deuxième tendance, par contre, c'est la concentration des fonctions qui prévaut. C'est ainsi que le département des Finances et celui de l'Économie nationale ont fusionné en 1940. Au Liban, au contraire ces deux Ministères gardent une complète autonomie. Il convient toutefois de signaler que depuis 1943, ils sont souvent confiés à une même personnalité ; sans doute ce cumul occasionnel est, dans une large mesure, le fruit du hasard ou l'aboutissement de tractations politiques ; il n'en demeure pas moins cependant que cet aspect particulier des combinaisons ministérielles traduit chez les responsables une certaine croyance dans la solidarité des problèmes économiques et financiers. Nous mentionnons cela comme une indication de tendance.

Aux termes de l'article 44 du décret-loi N° 55 du 19 Mars 1953, le Ministère des Finances prépare les rôles pour le recouvrement des impôts directs et des taxes assimilées. Ces rôles sont rendus exécutoires par décision du Directeur général ; ils sont portés à la connaissance des contribuables par voie de presse, radio, etc... L'impôt est portable d'après l'article 52 du décret-loi précité. A s'en tenir à la lettre de l'article 41 du décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959, le Ministère des Finances n'a plus une compétence exclusive

en matière de préparation des rôles ; les autres ministères participent à cette préparation, dans la limite de leurs attributions.

Le Ministère des Finances comprend plusieurs services et directions, spécialisés chacun dans une fonction déterminée : service du budget, service des impôts sur la propriété bâtie, service des contributions directes, etc... Les Douanes qui formaient autrefois une administration autonome, dotée d'un budget spécial, furent rattachées en 1953 à ce Ministère. Celui-ci comprend en outre des administrations de grande importance, telles que les services fonciers et ceux du cadastre.

Vu l'accroissement constant des dépenses publiques et leur incidence sur l'ordre économique, ce Ministère est appelé à jouer un rôle considérable. Aussi est-il nécessaire que le portefeuille des finances soit toujours confié à des hommes dynamiques, que ces hommes le gardent assez longtemps. « Robert Schuman, écrit M. Laufenburger, qui a fait ses débuts ministériels rue de Rivoli, nous a confié que pour avoir de l'autorité sur les directeurs et administrateurs, il faut rester au pouvoir trois ans au moins (1)... »

§ 2. — *Trésor public*

L'article 164 du décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959 dispose que le Trésor est chargé de faire, au nom et pour compte de l'État, les opérations de paiement et d'encaissement. Ainsi formulée, la notion de Trésor correspond à la définition d'Allix ; le Trésor est « le grand réservoir des ressources de l'État et le banquier des budgets » ; l'auteur ajoute : « Ce qui établit le contact, la communication, entre le service des recettes et le service des dépenses, c'est le Trésor : c'est en effet dans le Trésor que tombent les recettes, et c'est dans le Trésor aussi que l'on puise les fonds destinés aux paiements. Il réalise l'unité d'exécution du budget (2). »

Aux termes de l'article 175 du décret-loi N° 55 du 19 Mars 1953, le Trésor s'occupe des opérations strictement budgétaires, telles que la perception des impôts et le paiement des dépenses

(1) H. LAUFENBURGER, *Théorie économique et psychologique des finances publiques*, p. 243.

(2) EDGARD ALLIX, *op. cit.*, p. 325.

autorisées; il s'occupe en outre d'opérations de Trésorerie: centralisation, transmission des fonds, avances aux services; il tient notamment la comptabilité des dépôts et cautionnements.

L'article 209 du décret-loi précité énumère les principales attributions de la direction du Trésor. Le Chef de ce service assume soit directement, soit par l'intermédiaire des comptables:

— la perception des impôts, taxes et autres ressources conformément aux rôles établis et aux ordres donnés par les autorités compétentes;

— le paiement des dépenses budgétaires et des dépenses propres au Trésor, conformément aux ordonnances de paiement;

— le paiement et le recouvrement des avances;

— l'encaissement et la restitution des cautionnements.

Etc...

Les attributions exercées par le Trésor dans les limites de l'article 209 précité se rapportent aux opérations strictement budgétaires. Il faut considérer maintenant l'institution dans son rôle de fournisseur d'avances au budget.

Les recettes constituent la principale ressource du budget; elles sont destinées à couvrir les dépenses publiques. Vu que l'exécution du budget s'étend sur toute une année, il arrive qu'à certains moments, l'afflux de l'argent vers les caisses publiques se fasse lentement. La continuité des services exige que l'État ne s'arrête pas de dépenser malgré le manque de disponibilité. Le Trésor est alors appelé à pourvoir aux besoins des services publics, au moyen de ressources extra-budgétaires. C'est ici qu'apparaît son rôle de financier. Il s'adresse alors au marché financier, un peu à la manière des particuliers; il place auprès du public des obligations d'un type particulier qu'on appelle «Bons du Trésor». Il s'agit de titres de dette généralement à très courte échéance (un mois à un an) et portant un intérêt assez modique. Le plus souvent la totalité de l'émission est souscrite par les établissements de banque; c'est pourquoi on qualifie quelquefois de «fermée» cette souscription. «...C'est le bon du Trésor, écrit M. Laufenburger, qui a fait sortir le Trésor de son rôle limité de banquier pour en faire un véritable financier autonome des dépenses publiques.»

Quelles sont, à ce point de vue, les activités du Trésor au Liban? On peut dire en général que l'État use modérément du procédé des bons. A la suite de la dévaluation du franc français en Septembre 1949, notre couverture monétaire avait été quelque peu ébranlée. Pour la reconstituer, l'État a émis des bons d'une valeur de L.L. 58.732.000 remboursables, avec intérêt, en trente annuités; la totalité de l'émission fut souscrite par la banque de Syrie et du Liban. A fin 1954, l'État avait pu rembourser la somme de 6.658.000, plus 1.667.787 d'intérêt (1). De nouvelles émissions furent lancées par la suite. Dans son rapport général sur les finances de l'État, en 1958, le Président de la Commission parlementaire des finances écrivait que sur L.L. 78 millions, l'État avait remboursé 49 millions, sans l'intérêt de 1%. Le solde doit être réglé en 25 annuités.

Le Ministère des Finances, le Trésor public constituent les grands organes d'exécution du budget. Il s'agit maintenant d'étudier le personnel d'exécution.

SECTION II

PERSONNEL D'EXÉCUTION : ADMINISTRATEURS ET COMPTABLES

Exécuter le budget, c'est essentiellement effectuer des dépenses et percevoir des recettes. Il s'agit d'opérations diverses qui mettent en œuvre des procédures complexes et qui nécessitent une certaine division du travail budgétaire. On distingue, nous l'avons dit, quatre stades dans la réalisation des dépenses publiques: engagement, liquidation, ordonnancement et paiement. Chacun de ces actes diffère matériellement et juridiquement de l'autre et ressortit à la compétence d'une catégorie spéciale de fonctionnaires. L'engagement, la liquidation et l'ordonnancement qui constituent «la partie administrative de l'exécution des dépenses» incombent aux «administrateurs» et ordonnateurs. Le paiement, stade final du

(1) *Etude Trimestrielle du Dévelop. Ec...*, p. 234.

processus, fait apparaître un nouveau type de fonctionnaires: les comptables.

§ 1. — *Rôle et responsabilité des administrateurs et des comptables*

«Gouverner, c'est dépenser», a-t-on dit; il y a donc à la base de l'engagement d'une dépense un choix, une décision qui sont de nature politique. A ce stade, l'acte dépensier est fondé sur des considérations d'opportunité: l'autorité qui en décide apprécie l'utilité de la dépense au point de vue économique, social ou financier; elle ne se préoccupe que subsidiairement de la légalité de ses décisions. Aussi la compétence des ministres en matière d'engagement est généralement considérée comme étant dans l'ordre normal des choses. Chacun des membres du gouvernement est dans le cadre de son département et dans la limite de ses attributions, premier ordonnateur, premier administrateur. L'engagement d'une dépense, c'est-à-dire l'acte qui a pour effet de charger l'État d'une dette est, en vertu de l'article 57 du décret N° 117 du 12 Juin 1959, de la compétence des ministres.

La dépense, une fois engagée, passe du domaine politique au domaine strictement administratif; il n'est plus question, à ce niveau, d'apprécier son utilité ou son opportunité; elle s'impose à l'administration qui ne peut examiner que sa légalité. Aussi qu'il s'agisse de liquider une dépense ou de l'ordonnancer, la compétence du ministre, organe essentiellement politique, n'a plus sa raison d'être, car la liquidation et l'ordonnancement mettent en œuvre une procédure de vérification à caractère essentiellement technique. A ce stade, ce sont les fonctionnaires qui deviennent compétents. En effet, aux termes des articles 74 et 79 du décret de comptabilité publique de Juin 1959, les agents qualifiés du Ministère des Finances liquident et ordonnancent les dépenses de l'État.

Le ministre qui décide des dépenses n'est pas dégagé de toute responsabilité juridique; il est soumis à certaines règles de la législation financière; il ne doit pas notamment dépasser les crédits alloués par l'autorité budgétaire, ni engager des dépenses sans crédits (article 58 du décret précité). Ces règles constituent une garantie élémentaire des droits de la Chambre; en effet si les ministres pouvaient dépenser à leur guise ou détourner les crédits

de leur destination, les prérogatives financières du Parlement seraient illusoire. Il est donc nécessaire de sanctionner les interversions et les dépassements de crédits. L'article 113 du décret N° 117 du 12 Juin 1959 dispose que le ministre est personnellement responsable de tout acte dépensier accompli en dépassement des crédits alloués. L'article précité retient aussi la responsabilité des fonctionnaires qui ont participé à l'irrégularité, à moins qu'ils n'excipent d'un ordre écrit donné par leur supérieur hiérarchique.

Il est regrettable que les lois instituant la responsabilité civile des ministres n'aient jamais été appliquées au Liban; c'est le cas, aussi en France, où cette responsabilité a été maintes fois organisée et maintes fois abandonnée: loi 25 Mars 1817, art. 151 et 152; loi 15 Mai 1850, art. 9; décr. 1862, loi 10 Août 1922, art. 5, 6 et 9; déc.-loi 24 Mai 1938, etc... La mise en jeu de la responsabilité civile du ministre s'est heurtée, ici et là, à de nombreuses difficultés; il a paru injuste, de condamner les ministres à réparer un soi-disant préjudice... qui profite finalement à l'État. En effet lorsqu'un ministre engage une dépense dont le montant excède les disponibilités du budget de son ministère, il n'a le plus souvent à se reprocher qu'une simple erreur de calcul; il a pu croire que l'état de ses crédits lui permettait de le faire; ce supplément de dépenses qu'il a effectué, il ne se l'est pas approprié; au contraire, il aboutit en définitive à enrichir le patrimoine de l'État. C'est pourquoi un ministre qui serait poursuivi en remboursement pourrait, selon Waline «opposer une exception fondée sur l'enrichissement sans cause que réaliserait l'État à ses dépens». Le moyen de défense pourrait être allégué aussi par les fonctionnaires poursuivis aux mêmes fins.

La mise en jeu de la responsabilité civile des administrateurs n'ayant pas donné des résultats pratiques, on s'est orienté, en France, à une certaine période, vers l'institution d'une responsabilité pénale. «Il est interdit, dispose l'article 9 de la loi du 10 Août 1922, à peine de forfaiture, aux ministres et sous-secrétaires d'État et à tous autres fonctionnaires publics, de prendre sciemment et en violation des formalités prescrites par les articles 5 et 6 de la présente loi, des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts ou qui ne résulteraient pas de l'application des lois.» Cette disposition est d'une sévérité excessive,

puisque la forfaiture est punie, aux termes de l'article 167 du Code pénal français, de la dégradation civique; c'est pourquoi elle n'a été que très rarement appliquée. En droit budgétaire libanais, la responsabilité des ministres ne revêt pas un caractère pénal.

Devant les difficultés d'organisation d'une responsabilité civile et pénale des administrateurs, on a tendu en France et au Liban à instituer une responsabilité de type absolument original. Une loi française N° 48-1484 du 25 Septembre 1948 a créé une Cour de discipline budgétaire chargée d'appliquer aux fonctionnaires des sanctions d'un caractère spécial. Celles-ci combinent les aspects de la réparation civile avec les sanctions disciplinaires et pénales. Au Liban, les règlements de comptabilité publique ont donné compétence à la Cour des comptes, en matière de discipline budgétaire. Aux termes de l'article 57 du décret-loi 118 du 12 Juin 1959, devront payer une amende allant de L.L. 25 à L.L. 5000, les fonctionnaires ayant commis les irrégularités suivantes:

- engagements illégaux de dépenses;
- engagements non soumis au contrôleur des dépenses engagées;
- non-soumission des formalités au contrôle a priori de la Cour des comptes...;
- omission dans l'inscription des dépenses aux fins de cacher un dépassement des crédits;
- engagements de dépenses, malgré le refus de visa du contrôleur des dépenses engagées;
- exécution d'un ordre en violation de la loi;
- actes ou tentatives tendant à procurer des bénéfices illégitimes aux co-contractants de l'administration, etc...

Si les irrégularités sus-mentionnées ont causé un préjudice matériel à l'État, la Cour des comptes a le pouvoir, d'après l'article 58 du décret précité, de condamner le fonctionnaire au paiement d'une indemnité, calculée en fonction de son traitement. L'indemnité ne peut être ni inférieure à la moitié du traitement mensuel, ni supérieure à la moitié du traitement annuel. L'article 59 donne à la Cour un pouvoir souverain d'appréciation qui lui permet de prendre en considération les circonstances particulières de l'acte

irrégulier; elle peut ne pas retenir la responsabilité de l'auteur du dommage.

Les auteurs français ont beaucoup analysé la nature des condamnations décidées par la Cour de discipline budgétaire. Il ne s'agit pour aucun d'eux d'une réparation à caractère civil, car la loi, disent-ils, fixe un maximum au montant de ces amendes, alors qu'en droit civil les indemnités doivent couvrir en principe l'intégralité du préjudice. Nous croyons qu'il ne peut s'agir non plus, d'une amende à caractère pénal, car l'article 58 libanais précise que la Cour des comptes pourrait condamner le fonctionnaire coupable au paiement d'une indemnité qui viendrait s'ajouter aux amendes de l'article 57. Étant donné l'analogie des lois françaises et libanaises sur ce point, nous pourrions conclure avec M. Goerges Vedel qu'il s'agit d'un «régime de sanctions *sui generis*, ni pénales, ni civiles, ni disciplinaires, consistant essentiellement en des amendes proportionnées au traitement des fonctionnaires» (1).

Il en va différemment du statut des comptables; leur responsabilité a été organisée depuis longtemps en France et au Liban; elle fonctionne d'une manière assez efficace.

L'article 193 du décret-loi N° 55 du 19 Mars 1953 donnait du comptable la définition suivante: «Le comptable est un fonctionnaire chargé des opérations de paiement et de perception pour le compte du Trésor...» Il intervient donc au dernier stade de la réalisation d'une dépense publique; quand celle-ci a été engagée, liquidée et ordonnancée, il appartient au comptable, qui a le maniement des deniers publics, de la payer. L'article 198 du décret précité distingue entre deux catégories de comptables: les comptables «directs» qui ne sont spécialisés dans aucune activité financière et qui font indifféremment des opérations de recettes et de dépenses. Ce sont principalement, d'après l'article 199: le Chef du service du Trésor, le comptable des Postes et Télégraphes, des Douanes, du Téléphone, de la Loterie Nationale, etc... Les comptables «spéciaux», en revanche, voient leurs attributions limitées aux seules opérations de perception. Ce sont les comptables des

(1) GEORGES VEDEL, *La responsabilité des administrateurs devant la Cour de discipline budgétaire*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1949, p. 115.

finances, les directeurs des centres de Postes et Télégraphes, les comptables secondaires des Douanes et du Téléphone... Le décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959 a modifié l'organisation de ce groupe de fonctionnaires; il l'a divisée en deux nouvelles catégories: les comptables «centraux» et les comptables «locaux». Les premiers sont responsables de toutes les opérations budgétaires: dépenses, recettes et certaines opérations de trésorerie. Les seconds s'occupent des opérations extra-budgétaires; subsidiairement ils assument au nom des comptables «centraux» la perception des recettes et le paiement des dépenses (article 167 du décret-loi précité). Aux termes de l'article 176, les comptables n'exercent pas leurs attributions d'une manière directe; c'est par l'intermédiaire des percepteurs et caissiers qu'ils recouvrent les créances et paient les dettes de l'État. La responsabilité du caissier a été organisée soigneusement par l'article 188. Le caissier doit s'assurer de l'identité du créancier et de l'authenticité de sa signature; au cas où celui-ci est décédé, le caissier exigera des héritiers tous titres prouvant leur qualité (jugement de dévolution successorale par exemple). Nous étudierons plus en détail la responsabilité des comptables dans la partie de cet ouvrage consacrée à la Cour des comptes.

Dans le cadre des opérations de paiement, les comptables sont chargés de la vérification du service fait; ils doivent requérir des créanciers de l'État les pièces justificatives prouvant l'exécution du service. Cette règle constitue, en droit libanais et français, une protection élémentaire des intérêts du Trésor. «Payer d'avance, écrit un auteur français, serait s'exposer en cas de trop payé, à ne pas obtenir le remboursement à raison de l'insolvabilité ou de la mauvaise volonté des parties prenantes. L'exécution préalable du service permet de constituer entre les mains de l'administration un gage qui la prémunit contre un tel risque (1)...» La règle du service fait a dû cependant être assouplie, car les co-contractants de l'administration ont exigé l'octroi d'avances à valoir sur leur rémunération, vu l'importance des capitaux qu'ils ont à investir au début du travail. L'article 148 du règlement de comptabilité de Juin 1959 a autorisé le Ministre des Finances à

(1) MARCEL MERLE, *La règle du paiement après service fait*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1950, p. 431.

faire des avances aux entrepreneurs publics, moyennant des garanties sérieuses.

Il nous faut examiner maintenant les fondements de la règle de la séparation des administrateurs et des comptables.

§ 2. — Séparation des administrateurs et des comptables

Les fonctions se rapportant à l'engagement, à la liquidation, à l'ordonnancement des dépenses et à l'établissement des impôts sont incompatibles avec la fonction de comptable, dispose l'article 170 du décret de comptabilité publique du 12 Juin 1959. Cette disposition ne fait que reproduire une règle classique du droit budgétaire. On sait que le décret français du 31 Mai 1862 donne d'abord une définition des ordonnateurs et des comptables; aux termes de l'article 14 «les administrateurs et ordonnateurs sont chargés de l'établissement et de la mise en recouvrement des droits et produits, ainsi que de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses. Des comptables responsables sont préposés à la réalisation des recouvrements et produits.» L'article 17 du même décret pose enfin le principe de la séparation: «Les fonctions d'administrateur et d'ordonnateur sont incompatibles avec celles des comptables.» On distingue donc deux sortes d'agents d'exécution du budget: les agents qui ont le pouvoir de décision en matière de dépenses et recettes. (S'agissant de dépenses, ils utilisent les crédits conformément à la loi de budget. S'agissant de recettes, ils établissent les rôles d'impôt conformément aux lois fiscales en vigueur.) Les autres agents sont chargés de l'exécution matérielle des opérations de dépenses et de recettes; ils veillent sur les formalités d'encaissement et de décaissement.

La règle de la séparation des administrateurs et des comptables conduit à faire de ceux-ci les contrôleurs de ceux-là. Quand un créancier de l'État se présente au guichet du Ministère des Finances pour toucher son dû, le comptable ne peut le payer que sur le vu d'une ordonnance dûment signée par l'administrateur. Le comptable ne peut donc payer les «clients» de l'administration que s'ils justifient d'une ordonnance de paiement; il doit en outre exiger d'eux les pièces justificatives prouvant le service fait (voir article 90 du décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959). S'il manque de procéder

à ces vérifications, une sanction sévère lui est appliquée: on considère qu'il a payé le créancier de ses propres deniers.

L'aménagement pratique de la règle de la séparation montre que celle-ci ne peut être appliquée d'une manière absolue. Il convient à cet égard de faire une distinction entre exécution des recettes et exécution des dépenses.

En matière de recettes, il ne peut y avoir dualité d'agents que lorsqu'il s'agit de contributions directes. Ici, en effet, la réalisation technique de l'impôt permet de confier le service de l'assiette et celui de la perception à deux catégories distinctes d'agents. La première catégorie qui comprend les administrateurs est chargée de fixer les droits de l'État; elle procède à l'établissement des impôts. La seconde, composée exclusivement de comptables, s'occupe du recouvrement et de la perception matérielle des droits établis. S'agissant, par contre, d'impôts indirects, la dualité d'agents devient difficile à appliquer; on aboutit, en fait, dans ce cas, à une confusion des rôles des administrateurs et des comptables. C'est alors le même personnel qui cumule les fonctions relatives à la constatation des droits et celles relatives à leur recouvrement. C'est le cas des droits d'enregistrement et de douane. Les difficultés d'application de la règle de la séparation en matière d'impôts indirects résultent de la technique particulière de ceux-ci. «L'impôt direct, écrit Waline, porte sur la récapitulation des revenus d'une année, par exemple; aucun acte ne se trouve retardé par l'ajournement de sa perception. Le contribuable n'est pas gêné — au contraire — par cet ajournement, ni par l'obligation d'aller payer dans un autre bureau que celui où, quelques mois plus tôt, il a déposé ou envoyé sa déclaration... Au contraire le paiement de l'impôt indirect est généralement la condition nécessaire pour l'accomplissement d'un acte qui importe au contribuable: c'est un voyageur qui passe à la douane et a besoin de poursuivre sa route sans délai, un plaideur qui veut faire enregistrer une pièce à produire en justice... les contribuables ont besoin de payer tout de suite; il ne faut pas qu'ils soient obligés d'aller de bureau en bureau (1).»

En revanche, s'agissant de dépenses publiques, l'incompati-

(1) MARCEL WALINE, *op. cit.*, p. 133.

bilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable devient absolue. Chacune de ces deux catégories d'agents est spécialisée dans un travail déterminé. Les ordonnateurs s'occupent de l'exécution de la partie administrative du budget: liquidation, ordonnancement des dépenses. Les comptables sont préposés aux opérations de paiement. C'est que la technique d'exécution des dépenses implique la mise en œuvre d'une procédure bien articulée; celle-ci comprend plusieurs phases, plusieurs étapes; les fonctions, à tous les niveaux de la procédure, sont bien différenciées et nécessitent une division stricte du travail; le pouvoir de décision et le pouvoir d'exécution peuvent donc être confiés à deux personnels distincts. Il convient cependant de signaler quelques exceptions au principe de la séparation.

L'article 93 du décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959 traite des dépenses effectuées sans ordonnancement préalable. Il autorise le paiement de ces dépenses, même en l'absence d'un mandat signé par un administrateur; l'ordonnance est délivrée, a posteriori, pour ordre. C'est ce qu'on appelle en droit français «régies de dépenses» ou «régies d'avances». Le fonctionnaire ou régisseur qui reçoit l'avance a le pouvoir de payer directement certaines dépenses de l'État; il cumule pratiquement les fonctions d'ordonnateur et de comptable. Il est même difficile dans ce cas de parler d'ordonnancement, car la règle de la séparation des administrateurs et de comptables exige nécessairement une division du travail, en ce sens que l'agent qui donne l'ordre doit être physiquement différent de celui qui le reçoit. C'est à cette condition que le contrôle de l'exécution du budget est assuré. Or lorsqu'il s'agit de régies d'avances, le régisseur commande et exécute; le bon sens indique qu'il ne peut pas accomplir un acte d'ordonnancement, car il se donnerait ainsi des ordres à lui-même...

Dans quels cas peut-on payer des dépenses sans ordonnance préalable? L'article 94 du décret-loi précité énumère d'une manière limitative les régies d'avances; les dépenses suivantes peuvent faire l'objet d'un paiement direct:

— les dépenses ayant un caractère périodique et permanent, telles que les arrérages de pensions et les indemnités dues aux porteurs de décorations militaires. En droit français les arrérages

de rentes bénéficient des mêmes facilités : la présentation du coupon suffit dans ce cas pour justifier du droit au paiement;

— les menus frais, les dépenses urgentes et toute dépense ne pouvant être effectuée suivant la procédure ordinaire. Le montant du versement ne doit pas excéder, dans chaque cas, L.L. 5000.

Allix a justifié, en ces termes, le procédé de régies d'avances: «Il y a des dépenses dont le règlement ne tolère pas de délai; par exemple, achats de subsistance, frais de routes de militaires isolés, frais de déplacement des témoins en matière criminelle... Certaines de ces dépenses sont si menues qu'il serait, au surplus, ridicule de mettre en jeu, pour les acquitter, la procédure de l'ordonnement. On ne conçoit guère un achat de légumes pour les malades d'un hôpital, l'emplette d'une paire de ciseaux ou d'une pelotte de ficelle donnant lieu à une ordonnance et impliquant pour le marchand l'obligation d'attendre la délivrance de son titre de paiement et d'aller toucher son prix aux caisses publiques (1).»

Pour éviter que cette pratique ne se développe considérablement et ne donne lieu à des abus, le législateur libanais l'a réglementée soigneusement. C'est ainsi en effet qu'aux termes de l'article 99 du règlement de comptabilité publique de Juin 1959, les avances sont octroyées par arrêté du Ministre des Finances; l'arrêté doit indiquer:

- le montant de l'avance;
- son affectation;
- le crédit budgétaire sur lequel elle doit s'imputer ainsi que le numéro de la fiche d'engagement;
- le nom du bénéficiaire;
- le nom du régisseur de l'avance et le genre de garantie présentée par celui-ci, etc...

Les avances ne peuvent être employées à d'autres fins que celles indiquées dans l'arrêté ministériel; elles doivent, en outre, être remboursées en espèces dans un certain délai, sauf si elles ont été dépensées d'une manière définitive, auquel cas le régisseur a l'obligation de fournir les pièces justificatives nécessaires (art. 101

(1) EDGARD ALLIX, *op. cit.*, p. 315.

et 103 du décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959). Par ailleurs, aux termes de l'article 102, alinéa 5, du décret-loi précité, le régisseur est astreint à la tenue d'une comptabilité dont les règles sont édictées par une instruction du Ministre des Finances.

Après avoir examiné les différents aspects du principe de la séparation des administrateurs et des comptables, nous étudierons rapidement les fondements théoriques et pratiques de cette règle.

C'est une règle qui tend à protéger les administrateurs contre leurs propres tentations et contre le doute dont ils pourraient être l'objet de la part des tiers. Rémy dit très justement que la séparation des administrateurs et des comptables «met les ordonnateurs à l'abri des suspicions qui pourraient les atteindre s'ils payaient eux-mêmes les créanciers avec lesquels ils ont traité et dont ils ont vérifié les droits; elle soustrait les administrateurs aux tentations que le maniement de l'or peut faire éprouver. Enfin elle rend les prévarications fort difficiles puisqu'elle exige, pour qu'il puisse s'en commettre, une collusion entre deux fonctionnaires d'ordre différent.»

De plus, le fait de confier le paiement aux comptables, c'est-à-dire à des fonctionnaires qui n'ont pas participé aux opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnement renforce la procédure de vérification, si importante en matière de dépenses publiques. Les administrateurs et les comptables tiennent séparément une comptabilité des titres de paiement; cela permet aux organismes de contrôle de procéder à des rapprochements entre les deux comptabilités.

Tel est le système d'organisation des cadres affectés à l'exécution des opérations budgétaires. Ce système présente des analogies frappantes avec le système français correspondant. Nous retrouverons cette similitude dans notre étude sur la période d'exécution du budget.

SECTION III

PÉRIODE D'EXÉCUTION

Le budget est, pour rappeler la définition donnée par l'article 3 du règlement de comptabilité publique du 12 Juin 1959, un acte législatif par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes *annuelles* de l'État. L'année constitue donc la période d'exécution du budget. Ainsi les recettes perçues au cours d'une année financière couvrent en principe les dépenses effectuées durant cette même année.

Nous avons déjà dit que le recouvrement des recettes et la consommation des crédits comportent des actes juridiques et matériels multiples; la réalisation d'un impôt et d'une dépense ne se traduit pas par l'accomplissement d'une formalité simple et unique; elle met, au contraire, en œuvre une procédure à plusieurs phases dont le déroulement s'étale dans le temps. Une dépense engagée au cours d'un exercice financier donné ne parvient quelquefois au stade terminal du paiement qu'à l'exercice suivant; de même, par exemple, qu'un impôt mis en recouvrement en 1960 n'est effectivement recouvré qu'en 1961. D'où un problème d'imputation des opérations budgétaires qui se pose.

Par ailleurs la question se pose de savoir si les dettes et les créances de l'État vivent indéfiniment ou si elles sont, à l'instar des droits et obligations des particuliers, soumises à une prescription, à une déchéance. La prescription extinctive, on le sait, est une règle qui, en droit privé, tend à la fois à assurer une juste sécurité aux débiteurs et à sanctionner la négligence des créanciers. S'applique-t-elle aux personnes morales du droit public et notamment à l'État?

En répondant à ces questions, nous aurons examiné l'aspect-temps du budget. Nous étudierons successivement le système de l'exercice et celui de la gestion, ainsi que la prescription des dettes et des créances de l'État.

§ 1. — *Système de l'exercice et système de la gestion*

Tout système comptable aboutit nécessairement à rattacher les recettes et les dépenses à la période qu'elles concernent. Il existe en droit budgétaire deux manières de réaliser ce rattachement.

On peut imputer sur le budget d'une année déterminée toutes les créances acquises (recettes) et toutes les dettes nées (dépenses) au cours de cette année, sans prendre en considération la date du recouvrement des recettes et celle du paiement des dépenses. C'est le système de l'exercice. Dans la logique de ce système, un exercice financier peut en principe chevaucher sur plusieurs années; c'est lorsqu'on aura procédé à l'apurement de toutes les créances et de toutes les dettes nées au cours de cet exercice que celui-ci sera considéré comme clos. Le système de l'exercice illimité fut pratiqué en France pendant longtemps; l'ordonnance du 14 Septembre 1822 devait enfin imposer des dates limite pour la clôture des exercices. Les finances modernes, nous le verrons, ont fixé une limite à la durée de l'exercice.

Dans le système de la gestion, les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont effectivement encaissées. Et les dépenses publiques sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont effectivement payées.

En nous rappelant que l'exécution des dépenses et la réalisation des ressources publiques mettent en œuvre un processus qui, s'agissant des premières, commence par l'engagement et finit par le paiement, et s'agissant des secondes, commence par l'établissement et finit par la perception, nous dirions que le système de l'exercice prend pour base l'acte initial du processus (engagement de la dépense, établissement de la recette) tandis que le système de la gestion prend pour base l'acte final (paiement de la dépense, encaissement de la recette).

Avant d'étudier le fonctionnement de ces systèmes dans les finances publiques libanaises, nous examinerons leurs avantages et leurs inconvénients.

«... La comptabilité par exercice, écrit M. de Veyrac, Inspecteur Général des finances en France, est plus rationnelle et plus satisfaisante pour l'esprit. Elle rattache à une année déterminée tous les actes générateurs de dettes et de créances qui se sont produits au cours de cette année, tandis que la comptabilité de gestion confond dans une même masse, d'une part, toutes les recettes encaissées et, d'autre part, toutes les dépenses payées pendant l'année... La comptabilité de gestion... ne donne pas en principe

de renseignements sur la situation financière des collectivités qui la pratiquent puisqu'elle ne permet pas de déterminer le montant des dettes à payer et celui des créances à recouvrer à la fin de la période considérée (1).»

Le retard dans l'établissement des comptes est le principal inconvénient du système de l'exercice. Si l'on applique ce système d'une manière absolue, on ne pourra procéder à la clôture des comptes que lorsque toutes les dépenses engagées durant une année déterminée auront été liquidées. La logique d'une comptabilité d'exercice commande d'attendre jusqu'au paiement de la dernière dépense pour clôturer. A ce point de vue, l'exercice illimité, tel qu'il fut pratiqué en France avant 1822, est tout à fait conforme à l'esprit de l'institution. Chaque année financière finissait alors par être considérée comme une entité, douée d'une personnalité propre qui lui permettait de se prolonger au-delà des limites conventionnelles de l'année civile. « Cette personnalité existait même alors en chair et en os, écrit Stourm (2). » Elle était représentée par des fonctionnaires spéciaux, affectés comme comptables à un exercice déterminé, dont ils étaient chargés de suivre et de liquider la situation. Il y avait des receveurs biennaux ou triennaux, chargés tous les deux ou trois ans d'un exercice... Cette personnalité de l'exercice fournissait même parfois aux financiers un moyen ingénieux — et immoral — de frustrer les créanciers de l'État. On leur disait le cas échéant, lorsqu'ils venaient se faire payer: « Vous êtes créanciers de tel exercice: vous êtes tombés sur un mauvais débiteur; il a mal tourné et ne peut faire honneur à ses engagements... » (V. Allix, pp. 27-28.)

Le système de l'exercice illimité entretient donc le désordre et l'obscurité dans les finances publiques et fournit à l'administration l'occasion de procéder à toute sorte d'arrangements financiers, sans exposer sa responsabilité. C'est pourquoi la plupart des pays qui continuent d'appliquer la comptabilité par exercice ont imposé des dates fixes de clôture; l'exercice s'étend alors sur une année augmentée d'une période complémentaire de quelques mois. A

(1) M. DE VEYRAC, inspecteur général des finances, *L'exercice et la gestion* in *La Réforme budgétaire*, t. II, p. 118.

(2) RENÉ STOURM, *Le budget*, 1909, p. 119.

l'expiration des délais, les restes à payer et à recouvrer sont détachés de leur exercice d'origine et sont reportés en principe à un exercice ultérieur. La fixation des délais de clôture tend, dans une certaine mesure, à limiter les enchevêtrements des comptes publics; de ce fait les principaux inconvénients du système se trouvent atténués. Il convient cependant de noter que, malgré ses avantages pratiques, l'institution de la période complémentaire dénature la logique essentielle du système de l'exercice; théoriquement celui-ci doit être illimité, sinon il n'a pas sa raison d'être; en effet, à partir du moment où on fixe une date de clôture, la durée de l'exercice peut être raccourcie progressivement pour coïncider enfin avec l'année civile. La période complémentaire apparaît alors comme un compromis — assez artificiel au point de vue scientifique — entre le système de l'exercice et celui de la gestion.

Le système de la gestion présente les avantages suivants: clarté, ordre, rapidité dans l'établissement des comptes. Au dernier jour de l'année, on peut connaître l'état de la caisse en additionnant d'une part tous les encaissements et d'autre part tous les décaissements. Mais en se fondant sur les résultats ainsi obtenus, on est nécessairement au-dessous ou au-dessus de la réalité, car la situation financière indique généralement que le Trésor est créancier de recettes qui ne lui ont pas été payées, ou débiteur de sommes importantes envers les clients du budget: entrepreneurs, fournisseurs, prêteurs, etc... Le compte de gestion est considéré comme un véritable compte de caisse.

Au Liban, le système de la gestion est appliqué en matière de recettes depuis assez longtemps. Déjà le règlement de comptabilité du 16 Janvier 1951 disposait dans son article 27 que les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont perçues. En conséquence, les produits non recouverts avant le 31 Décembre sont inscrits au budget de l'année suivante. Cette disposition a été reprise par les règlements ultérieurs de comptabilité publique, sans modification importante (v. article 41 du déc.-loi N° 55 du 19 Mars 1953, article 49 du déc.-loi N° 10 du 29 Déc. 1954 et art. 51 du déc.-loi N° 117 du 12 Juin 1959).

En matière de dépenses publiques, l'évolution s'est faite au Liban comme en France, dans le sens d'une réduction progressive de la période complémentaire. Jusqu'en 1959, on appliquait le

système de l'exercice limité, c'est-à-dire que la loi libanaise avait fixé des dates précises pour la clôture des comptes. La période d'exécution du budget était déterminée de la manière suivante: aux termes de l'article 6 du décret-loi N° 10 du 29 Déc. 1954, le budget est établi pour une année financière commençant le 1^{er} Janvier et finissant le 31 Décembre; l'article 8 ajoute que l'année financière est prolongée par une période complémentaire allant:

— jusqu'à la fin du mois de Mars, pour l'achèvement des formalités relatives à la liquidation et à l'ordonnancement des dépenses concernant des services faits au cours de l'année écoulée;

— jusqu'au 30 Avril, pour le paiement des ordres se rapportant à l'année précédente...

— jusqu'au 15 Mai, pour procéder à toutes opérations de régularisation.

L'exercice comprend, d'après l'article 9, l'année financière et la période complémentaire.

Dans les règlements de comptabilité antérieurs à 1954, la période complémentaire était encore d'une plus longue durée; elle allait, sous l'empire de la loi du 16 Janvier 1951, jusqu'à fin Juillet (v. art. 20). La réforme administrative et financière de 1959 a fini par la supprimer en instituant le système de la gestion en matière de dépenses (v. article 7 du déc.-loi N° 117 du 12 Juin 1959). La réforme ainsi décidée constitue (comme on a dit de la réforme française correspondante) l'aboutissement d'une longue évolution qui a constamment tendu à atténuer les inconvénients du système de l'exercice, dans le souci notamment de hâter la reddition des comptes.

Il nous faut dire maintenant un mot des «dépenses sur exercices clos». Il s'agit, d'après l'article 10 du décret législatif N° 10 du 29 Déc. 1954, de dépenses régulièrement engagées au cours de l'année financière, mais qui n'ont pu être liquidées avant la fin de l'exercice. Un chapitre spécial est ouvert dans le budget de l'année en cours; il sert à payer ces dépenses dans la limite des crédits qui leur étaient originellement affectés (v. art. 118 du déc.-loi N° 117 du 12 Juin 1959). Le montant des crédits ouverts dans le chapitre des «dépenses sur exercice clos» n'est pas fixé à

l'avance; les préparateurs du budget ignorent en effet la masse des ordonnancements que l'administration doit effectuer; c'est au moment de la clôture des comptes que l'on connaît le chiffre de ces dépenses.

Les restes à payer d'un exercice financier déterminé diminuent progressivement au cours des exercices ultérieurs; la cinquième année, les restes qui subsistent sont acquis définitivement au Trésor public, car au Liban comme en France, les règlements de comptabilité publique ont institué une déchéance des dettes au profit de l'État. Cela nous amène à parler d'un dernier aspect de la période d'exécution du budget: la péremption des dettes et des créances de l'État.

§ 2. — Péremption des créances et dettes de l'État

La question de la péremption des créances et dettes de l'État entre dans le cadre de notre étude sur la période d'exécution du budget. Exécuter le budget c'est régler des dettes nées de services rendus à l'État par les clients du budget: fonctionnaires, fournisseurs, entrepreneurs, prêteurs, etc... C'est aussi recouvrer au profit de l'État les créances d'impôts nées de lois fiscales permanentes et d'une autorisation budgétaire annuelle. L'année étant en principe la période d'exécution du budget, la question se pose de savoir si les dettes non payées et les créances non recouvrées avant la fin d'un exercice financier survivent à la clôture annuelle des comptes. Nous avons déjà dit que les «dépenses sur exercice clos» sont payées sur un chapitre spécial ouvert dans les budgets successifs. Il en est de même pratiquement des impôts qui n'ont pas été perçus au cours d'une année déterminée: l'administration poursuit leur recouvrement et les porte à l'actif d'un compte ultérieur.

Ces droits et obligations sont-ils éternels? Peuvent-ils voyager indéfiniment d'un exercice financier à l'autre? Non. «Le temps, dit M. Duverger, les use en quelque sorte et les fait disparaître. L'institution de la prescription répond à cette idée. Pour les dettes et créances entre particuliers, la prescription est en général de trente ans. Pour les dettes de l'État, s'applique au contraire une prescription très courte, qui présente des caractères très particuliers: la

déchéance quadriennale (1).» En France, la loi du 29 Janvier 1831 avait institué une déchéance quinquennale au profit du Trésor; elle avait ainsi mis fin à ce procédé arbitraire pratiqué pendant assez longtemps et qui consistait pour l'État, à déclarer, de temps en temps, les créanciers déchus de leurs droits.

L'article 117 du règlement libanais de comptabilité publique du 12 Juin 1959 dispose: «Seront prescrites et éteintes définitivement au profit de l'État les dettes qui n'ont pas été liquidées, ordonnancées ou payées avant le 31 Décembre de la cinquième année qui suit l'année financière au cours de laquelle elles sont nées, à moins que le retard ne soit imputable à une faute de l'administration ou à une procédure engagée devant les tribunaux.» La déchéance en droit budgétaire libanais est, à certains égards, plus favorable aux créanciers que celle instituée par la législation française du 29 Janvier 1831. Les règlements français de comptabilité publique stipulent en effet que seules les dettes «payées» échappent à la prescription; les formalités de liquidation et d'ordonnancement ne suffisent donc pas, si elles ne sont pas complétées par l'acte matériel de paiement, à conserver le droit des créanciers au-delà des quatre ou cinq ans. La rédaction de l'article 126 du décret français du 31 Mai 1862 est, à ce point de vue, très claire; il y est question de dépenses qui «n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées *et* payées dans un délai de cinq ans...» Au contraire dans l'article 117 libanais, la conjonction copulative *et* (ordonnancées *et* payées) est remplacée par la conjonction alternative *ou*, ce qui, interprété d'une manière stricte, aboutit à donner aux créanciers de l'État libanais la possibilité de se contenter des seules formalités de liquidation et d'ordonnancement pour conserver leurs droits.

Cette prescription de droit public instituée par l'article 117 précité peut être interrompue et suspendue dans deux cas: 1°/ si le retard dans le règlement de la dette est imputable à la négligence ou à la mauvaise volonté de l'administration; 2°/ si une procédure relative au paiement de la dette a été engagée devant les tribunaux.

La déchéance ne constitue pas un privilège pour l'État, en

(1) MAURICE DUVERGER, *op. cit.*, p. 384.

ce sens qu'elle peut aussi s'exercer contre lui. Les créances d'impôts que le Trésor a sur les particuliers sont en effet soumises, à la même déchéance quinquennale (v. art. 52 du déc.-loi N° 117 du 12 Juin 1959).

Nous avons ainsi examiné les différentes règles qui régissent l'exécution du budget libanais. Il faut maintenant étudier les institutions qui tendent à assurer une exécution budgétaire régulière et conforme à la volonté du législateur.

CHAPITRE IV

CONTROLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET

Sous un gouvernement d'assemblée, le Parlement détient pratiquement tous les pouvoirs financiers; il joue un rôle de premier plan dans l'exécution comme dans la préparation du budget, les ministres n'étant que des mandataires dociles, soumis à la volonté du pouvoir législatif. Dans un régime parlementaire, comme le régime politique libanais, Parlement et gouvernement se partagent les prérogatives du pouvoir et notamment les prérogatives budgétaires. La vie du budget se déroulant en quatre étapes: préparation, vote, exécution et contrôle d'exécution, chaque étape se trouve être de la compétence exclusive de l'un des deux organes politiques. En effet la préparation et l'exécution sont confiées au gouvernement tandis que le vote et le contrôle d'exécution du budget ressortissent à la compétence du Parlement.

Il existe trois systèmes de contrôle en droit budgétaire libanais: un contrôle administratif, un contrôle juridictionnel et un contrôle parlementaire. Tandis que les deux derniers ont pour but de sanctionner les infractions budgétaires et les défauts d'exécution, le premier contrôle tend surtout à les prévenir et à les empêcher.

SECTION I

CONTROLE DES DÉPENSES ENGAGÉES

C'est un contrôle exercé par un organisme spécial composé de fonctionnaires. Il saisit l'acte d'exécution budgétaire à sa naissance, s'assure de sa régularité et de sa conformité à la loi de finances; il aboutit éventuellement à paralyser les initiatives irrégulières prises par les ministres et les ordonnateurs. Nous allons

examiner le contrôle des dépenses engagées au double point de vue de son but et de son aménagement.

§ 1. — *But du contrôle*

Il n'est pas possible moralement et même juridiquement d'annuler un acte qui a engagé irrégulièrement une dépense, lorsque les créanciers : fonctionnaires, fournisseurs, entrepreneurs, etc... ont rendu les services qui leur étaient demandés. Ces créanciers méritent d'être protégés surtout lorsqu'ils sont de bonne foi, c'est-à-dire lorsqu'ils ignorent que l'acte d'engagement était irrégulier au point de vue budgétaire. Il serait également injuste et immoral de mettre à la charge du fonctionnaire ou du ministre responsable le paiement d'une dépense irrégulièrement engagée, car cette dépense, «formellement» illégale, n'a la plupart du temps profité ni à l'un ni à l'autre; elle aboutit généralement à enrichir le patrimoine mobilier et immobilier de l'État. Le ministre ou le fonctionnaire pourraient à bon droit opposer une exception fondée sur l'enrichissement sans cause réalisé à leur dépens par l'État.

Quand la dépense a été engagée (et le service rendu par les co-contractants de l'administration) il devient difficile, disions-nous, de l'annuler au détriment du ministre ou du créancier, même si l'acte d'engagement est jugé non conforme aux lois et règlements en vigueur. «Une fois la dépense faite, le service exécuté, écrit Allix, il faudra bien payer: le Parlement... protestera peut-être pour la forme, mais il sera forcé de s'incliner devant les faits accomplis. Il devait être appelé à autoriser, il en sera réduit à ratifier simplement (1).» Un contrôle a priori de l'exécution budgétaire est donc nécessaire, si l'on veut que cette exécution se fasse conformément aux vœux du législateur, tels qu'ils sont exprimés dans la loi de finances.

Aux termes de l'article 62 du décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959, toute proposition d'engagement doit être soumise au visa du contrôleur des dépenses engagées. Toutefois en cas d'urgence, le ministre peut décider directement de la dépense, sans passer par le contrôleur; il est néanmoins responsable en cas de dépassement

(1) EDGARD ALLIX, *op. cit.*, pp. 301-302.

des crédits. Comme on le voit, le contrôle institué par l'article 62 aboutit à soumettre les actes des ministres, c'est-à-dire en somme les actes du pouvoir exécutif, à une sorte de censure administrative.

Nous avons déjà dit que ce contrôle a un caractère essentiellement administratif puisque c'est un organe composé de fonctionnaires qui l'exerce. Ce caractère administratif s'accuse lorsqu'on considère le but de ce contrôle. En effet les pouvoirs du contrôleur se limitent à l'examen de la légalité des actes d'engagement; ils ne peuvent en principe conduire le fonctionnaire à apprécier l'opportunité des actes du pouvoir exécutif. Pour donner ou refuser son visa, le contrôleur doit se fonder uniquement sur la régularité ou l'irrégularité budgétaire et administrative de la formalité qui lui est soumise; il juge, pour ainsi dire, en la forme; il lui est interdit de se prononcer sur l'utilité de la dépense. Le ministre, organe politique d'exécution du budget, est en effet seul juge de l'opportunité des actes financiers qu'il pose. Cependant la ligne de démarcation entre contrôle de la légalité et contrôle de l'opportunité s'avère en réalité assez fuyante; la tentation est grande pour le fonctionnaire d'abuser de ses pouvoirs et de s'immiscer dans les activités gouvernementales sous prétexte de contrôler la légalité des engagements de dépenses. Aussi si les attributions des contrôleurs ne sont pas strictement délimitées, le gouvernement risque de se voir dépossédé de ses prérogatives financières au profit de l'administration. Nous avons déjà eu l'occasion de signaler le danger d'une certaine autocratie administrative.

Au Liban, le système du contrôle de l'engagement s'est beaucoup perfectionné. Nous croyons qu'il est appelé à donner des résultats de plus en plus satisfaisants. On peut dire, pour le moment, qu'il a contribué dans une très large mesure à empêcher l'engagement de dépenses non prévues dans le budget et à mettre continuellement les ministres au courant des disponibilités budgétaires. Il a mis un frein surtout aux engagements dont le chiffre dépasse manifestement les crédits ouverts.

Le but de l'institution est donc de prévenir les infractions budgétaires, notamment les dépassements de crédits. Nous allons examiner maintenant l'aménagement du contrôle et son fonctionnement.

§ 2. — *Aménagement du contrôle*

Quel est l'organe chargé du contrôle de l'engagement des dépenses? C'est, d'après l'article 65 du règlement de comptabilité publique de Juin 1959 un fonctionnaire du Ministère des Finances. Ce fonctionnaire est nommé par décret pris sur proposition du Ministre des Finances; il peut, au besoin, déléguer ses pouvoirs à un collègue qui assumera le contrôle dans les différents départements ministériels. Il existe une incompatibilité entre la fonction de contrôleur et toute fonction relative à l'engagement, à la liquidation, à l'ordonnancement et au paiement des dépenses. L'article 65 précité ajoute, *in fine*, que des contrôleurs primaires (par opposition aux contrôleurs secondaires qui exercent leurs fonctions en vertu d'une délégation de pouvoirs) seront désignés dans chaque ministère, à compter de 1962.

L'organisation du contrôle de l'engagement des dépenses s'inspire, dans ses grandes lignes, de l'organisation française correspondante. En France, une loi du 26 Décembre 1890 et un décret du 14 Mars 1893 ont institué ce contrôle; le but essentiel de celui-ci était alors de renseigner les ministres sur l'état des crédits et des disponibilités budgétaires; le contrôleur n'avait qu'une mission de surveillance et de renseignement; il n'avait pas le pouvoir de censurer les actes d'engagement irréguliers. Progressivement l'institution s'est transformée en un véritable contrôle de la régularité budgétaire et administrative. Il est remarquable d'ailleurs, à ce point de vue, que les contrôleurs étaient à l'origine choisis dans les cadres du ministère où ils devaient exercer leurs fonctions. C'est plus tard qu'ils sont devenus des représentants du Ministère des Finances. L'évolution, à ce dernier point de vue, s'explique aussi par le fait que les ministres se sont longtemps refusé à soumettre leurs décisions à l'approbation d'un fonctionnaire de carrière qui leur est inférieur hiérarchiquement. C'est pour trouver une solution à ce problème qu'on a dû faire du contrôleur des dépenses engagées un délégué du Ministre des Finances. Mais la difficulté étant aplanie de ce côté, elle a surgi de l'autre: les ministres n'ont pas accepté, de bon cœur, la prééminence de leur collègue des Finances.

Quels sont les pouvoirs du contrôleur des dépenses engagées? Aux termes de l'article 66 du décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959,

le contrôleur examine les propositions d'engagement aux points de vue suivants:

1° — Existence d'un crédit disponible et imputation correcte de la dépense (sur l'exercice et sur le chapitre).

2° — Conformité de la demande d'engagement aux lois et règlements en vigueur.

3° — Incidence de la dépense sur la situation financière du Trésor.

En principe, tout acte qui aboutit à l'engagement d'une dépense publique, qui a donc pour effet de rendre l'État débiteur, doit être soumis au visa du contrôleur. Cet acte peut revêtir plusieurs formes: contrat, décret, arrêté, etc... Chaque proposition doit théoriquement faire l'objet d'une fiche spéciale d'engagement. Il existe cependant une catégorie de dépenses ayant un caractère permanent, tels les traitements du personnel qui reviennent chaque année et dont le montant n'est pas très variable; il a paru inutile de faire de nombreuses propositions d'engagement pour ce genre de dépense; une formalité annuelle ou trimestrielle suffit dans ces cas. C'est pourquoi le règlement de comptabilité publique de Juin 1959 (article 64) stipule que des propositions peuvent être faites:

— pour une année entière, s'il s'agit de dépenses relatives aux traitements des fonctionnaires;

— pour trois ou six mois, s'agissant de toutes dépenses ayant un caractère permanent.

En droit budgétaire français, les dépenses permanentes sont définies comme étant celles qui sont engagées automatiquement par l'effet des dispositions légales; dès le premier jour de l'exercice elles sont inscrites au registre comme engagées. «En ce qui concerne les dépenses de personnel, écrit Waline, le contrôleur s'assure que le nombre des emplois nouvellement créés, ajouté à celui des emplois déjà existants reste, pour chaque catégorie de personnel, dans la limite de l'effectif budgétaire.»

Pour éviter que les lenteurs du contrôle ne paralysent l'action gouvernementale, la loi a imparti des délais très courts au contrôleur pour l'examen des formalités qui lui sont soumises. C'est ainsi

qu'aux termes de l'article 67 du décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959, le contrôleur doit viser la proposition et la renvoyer à son auteur dans un délai maximum de cinq jours. S'il n'a pas statué sur la demande dans le délai fixé, la proposition d'engagement pourra être exécutée, à sa responsabilité.

L'article 69 du décret précité distingue entre :

— le visa «sans observation» ou visa entier, qui autorise l'engagement de la dépense pour tout le montant indiqué dans la proposition;

— le visa «avec observation» ou visa partiel, qui autorise l'engagement d'une partie de la dépense.

Le contrôleur des dépenses engagées doit motiver les décisions qu'il prend, notamment lorsqu'il ne donne qu'un visa partiel ou lorsqu'il refuse le visa. Dans ces deux derniers cas, il doit soumettre la formalité au Ministre des Finances; si celui-ci approuve la décision du contrôleur, le ministre intéressé (auteur de la proposition d'engagement) pourra demander que le conflit soit tranché en Conseil des ministres. Il est interdit à ce dernier de passer outre le visa, quand la décision du contrôleur est motivée par l'insuffisance des crédits budgétaires (v. art. 70 et 71 du décret-loi N° 117 du 12 Juin 1959). L'institution du contrôle de l'engagement des dépenses met en évidence le rôle prééminent joué par le Ministre des Finances qui, par l'intermédiaire de ses contrôleurs, finit par avoir un droit de regard sur l'activité de tous ses collègues. «Le contrôleur des dépenses engagées, écrit M. A. Le Hénaff, en refusant son visa, a le pouvoir de suspendre l'exécution de la mesure présentée... Ce contrôle a donc une large extension et un effet énergique. C'est un instrument efficace entre les mains du Ministre des Finances pour interdire le dépassement des crédits et pour être tenu au courant de leur emploi (1).»

La loi oblige les contrôleurs à tenir une comptabilité des dépenses engagées; ceux-ci peuvent ainsi renseigner les ministres à tout moment, sur l'état des crédits encore disponibles (v. art. 122 du décret-loi N° 117 de Juin 1959).

(1) A. LE HÉNAFF, *Rapport général sur le contrôle de l'exécution du budget*, in *La Réforme budgétaire*, t. I, p. 107.

Le contrôle de l'engagement saisit donc «l'acte dépensier» à sa naissance; celui-ci est examiné au point de vue de sa régularité budgétaire et administrative avant qu'il ne produise ses effets juridiques, avant de rendre l'État débiteur. Cela aboutit à une surveillance active et minutieuse de l'exécution du budget.

La dépense, une fois engagée, passe au stade de l'exécution définitive qui s'achève par l'opération de paiement. C'est alors sur les agents secondaires d'exécution que le contrôle doit porter: la Cour des comptes juge les comptables.

Appendice. — Le contrôle de l'exécution du budget est confié, aussi, à un service spécial du Ministère des Finances, appelé Inspection des Finances. Ce service a une compétence générale pour vérifier les comptabilités et les situations de caisse des services et établissements publics, ainsi que des municipalités que la loi a soumis au contrôle de la Cour des comptes. L'inspecteur qui constate une malversation doit requérir le Procureur général près la Cour des comptes de poursuivre pénalement l'auteur du délit (v. art. 271 et s. du décret-loi N° 10 du 29 Déc. 1954).

SECTION II

CONTROLE DE LA COUR DES COMPTES SUR LES COMPTABLES

Quand un contrôle a pour objet la vérification a priori d'une formalité, et quand il ne comporte, pour toute sanction, qu'un refus de visa ou l'octroi d'un visa partiel, il est sans gravité pour la personne même des ministres ou des fonctionnaires qui y sont soumis. Ceux-ci, lorsqu'ils acceptent les décisions du contrôleur de l'engagement, ne peuvent plus être inquiétés. On pourrait qualifier la sanction — refus de visa ou visa avec observation — d'objective, d'impersonnelle: elle n'a pour effet que de suspendre les propositions d'engagement, sans porter atteinte à leurs auteurs. Ce contrôle étant de caractère préventif, il n'y a pas d'inconvénient à ce qu'il soit exercé par un organe administratif.

Mais quand l'examen a posteriori d'une formalité ou d'un compte aboutit à mettre en jeu la responsabilité personnelle des fonctionnaires, le contrôle a un caractère répressif. Il ne s'agit plus alors d'arrêter une formalité irrégulière pour éviter de rendre l'État débiteur. La dépense a été engagée et exécutée; c'est au stade final de l'exécution budgétaire qu'on se place pour juger ceux qui ont manié matériellement des deniers publics. On ne saurait confier un tel contrôle à un organisme administratif, car l'administration serait juge et partie dans une même cause. Le confier au Parlement? Les députés n'ont pas une compétence technique suffisante pour assumer cette tâche. Il y a donc plus de garantie à instituer un organe indépendant spécialement chargé de juger les comptes.

§ 1. — Organisation et rôle de la Cour des Comptes

L'article premier du décret-loi N° 118 du 12 Juin 1959 définit la Cour des comptes, comme étant un organisme de caractère juridictionnel et administratif (1). Bien qu'assez vague, cette qualification est conforme à la réalité. En effet, d'une part, le caractère administratif paraît évident, quand on examine la compétence tant *ratione personae* que *ratione materiae* de cette juridiction: seuls les *fonctionnaires* sont justiciables de la Cour des comptes; la compétence de celle-ci se limite à l'examen des comptes *publics*. La Cour a d'autre part un caractère juridictionnel; elle est constituée, comme on dit, «sur le modèle des assemblées judiciaires»; son personnel comprend un président choisi parmi les magistrats de la Cour, du Conseil d'État ou des tribunaux ordinaires, et désigné par décret pris en Conseil des ministres. Avant d'entrer en fonction, le Président prête serment devant les Présidents de la République et du Conseil, en présence des Présidents du Conseil d'État, du Conseil de la fonction civile et du Service d'inspection centrale. Le Président de la Cour des comptes est assisté, dans son travail, par plusieurs magistrats (v. art. 4 du décret-loi N° 118 du 12 Juin 1959). Il existe, à côté de cette magistrature assise, un parquet constitué par un procureur général; celui-ci qui est choisi

(1) Il convient de noter que la Cour des comptes a été rattachée à la Présidence du Conseil, aux termes de l'art. 1, alinéa 2, du décret-loi N° 118 du 12 Juin 1959. Elle relevait autrefois du Ministère des Finances.

parmi les magistrats de la Cour, est nommé, comme le Président, par décret pris en Conseil des ministres. En ce qui concerne les Conseillers et le substitut du Procureur, leur nomination fait l'objet d'un concours; les conditions d'admission sont assez sévères: aux termes de l'article 6 du décret-loi N° 118 du 12 Juin 1959, portant organisation de la Cour des comptes, les candidats doivent avoir exercé la fonction de contrôleur à la Cour, durant une période minima de quatre ans; ils doivent en outre être titulaires d'une licence en droit. Contrôleurs et avocat général prêtent serment devant le Conseil de la Cour des comptes.

Le Président, le Procureur et son assistant ainsi que les Conseillers ne peuvent être mutés à une autre administration sans l'avis du Conseil de la Cour. Ils sont révoqués par décret du Conseil de discipline. Celui-ci comporte plusieurs formations; il est ainsi composé:

1°) Premier Président à la Cour de Cassation, Président du Conseil d'État, et Inspecteur Général de la Justice, quand il s'agit de juger le Président de la Cour des comptes et le Procureur général.

2°) Premier Président à la Cour des comptes, magistrat membre du Conseil d'État et magistrat des tribunaux judiciaires délégué par le Ministre de la Justice, quand il s'agit de juger les Présidents de Chambres.

3°) Premier Président à la Cour des comptes, Conseiller à la Cour et magistrat délégué par le Ministre de la Justice quand il s'agit de juger les conseillers et l'assistant du Procureur général.

4°) Premier Président ou Président de Chambre avec un Conseiller et un contrôleur, quand il s'agit de juger les contrôleurs et les fonctionnaires administratifs de la Cour.

Aux termes de l'article 21 du décret-loi N° 118 du 12 Juin 1959, le Procureur général représente le gouvernement auprès de la Cour des comptes. En cette qualité, il se fait soumettre les dossiers et donne ses conclusions. Il correspond directement avec les administrations publiques au sujet de toute chose intéressant sa fonction. Le service d'inspection financière lui notifie copie de ses rapports; le Procureur les examine et les renvoie, avec ses observations et suggestions, au service central de l'Inspection. Il peut,

conformément à l'article 23, requérir le Parquet de la Cour de Cassation de poursuivre pénalement tout fonctionnaire ayant commis un délit susceptible de causer un dommage à l'État; il doit prendre cette initiative, au cas où la Cour des comptes le demande.

Le Premier Président est chargé de l'organisation intérieure de la Cour. Au début de chaque année, il répartit le travail — qu'il s'agisse du contrôle a priori ou du contrôle a posteriori — entre ses différents collaborateurs. Il peut, au besoin, modifier, en cours d'année, la répartition initiale du travail.

Quels services sont soumis au contrôle de la Cour? L'article 2 du décret-loi N° 118 du 12 Juin 1959 soumet au contrôle de la Cour:

1. — les administrations publiques;
2. — les grandes municipalités;
3. — les municipalités placées sous contrôle par décision du gouvernement;
4. — les établissements publics dépendant de l'État ou des municipalités;
5. — les organismes de contrôle qui représentent l'État auprès des établissements publics;
6. — les associations ou entreprises dans lesquelles l'État a des intérêts.

En comparant l'article 2 précité au même article du décret-loi N° 9 du 23 Décembre 1954, on constate que la compétence de la Cour s'est quelque peu étendue. Sous l'empire des lois de comptabilité antérieures à 1959, les organismes dans lesquels l'État a des intérêts (du fait d'une participation au capital, d'une avance d'argent, ou de subventions) étaient soustraits au contrôle de la Cour.

Aux termes des articles 53 et 59 du décret-loi N° 118 de Juin 1959, la Cour juge les comptes des comptables et de toute personne ayant manié ou géré des deniers publics, sans y être légalement habilitée. (Ainsi donc en droit budgétaire libanais il y a la double notion de comptable de fait et d'administrateur de fait.) Comme on le voit, il n'y a pas à distinguer entre comptables réguliers et comptables de fait; tous ont l'obligation de faire juger

leurs comptes. De la notion de comptable de fait, la jurisprudence et la doctrine française ont donné des définitions nombreuses et nuancées; il s'agit, d'après Waline, de personnes, «même étrangères à l'administration, qui se sont ingérées dans les fonctions administratives et, à cette occasion, ont eu le maniement matériel de deniers publics, ou même, simplement, en ont disposé sans contrôle» (1).

La Cour juge les comptes et ne juge pas les comptables; c'est un principe connu en droit budgétaire français. La règle, en France, avait été posée par l'article 11 de la loi du 16 Septembre 1807; elle fut reproduite par l'article 375 du décret du 31 Mai 1862.

Pour comprendre le sens du principe «la Cour juge les comptes», on doit se rappeler que l'examen d'un compte peut aboutir à deux jugements de nature différente: 1° un jugement que l'on pourrait qualifier de personnel dans la mesure où il peut conduire à incriminer et à condamner le comptable; 2° un jugement que l'on pourrait qualifier d'objectif et qui porte sur la légalité intrinsèque du compte; le juge fonde son appréciation sur les éléments matériels de la comptabilité; il examine le compte au point de vue de sa régularité budgétaire et administrative, en négligeant en principe le côté de responsabilité du comptable. Le contrôle de la Cour consiste alors essentiellement en une vérification objective de la ligne du compte.

Ce principe qui a connu une grande fortune en droit budgétaire français n'a pas été introduit dans notre législation financière. On a préféré, chez nous, confier à la Cour le soin de vérifier les comptes et de mettre éventuellement en jeu la responsabilité des comptables. C'est ainsi, en effet, qu'aux termes de l'art. 55, alinéa 3, du décret-loi N° 118 de Juin 1959, la Cour peut décharger le comptable, quand l'irrégularité résulte d'un cas de force majeure; cela amène naturellement le juge à apprécier les éléments de responsabilité personnelle et, donc, de juger le comptable.

Il nous reste à étudier maintenant les règles relatives à la procédure de vérification.

(1) MARCEL WALINE, *op. cit.*, p. 175.

§ 2. — *Procédure du jugement des comptes*

Il convient, avant d'examiner la procédure en vigueur devant la Cour des comptes, de dire en quoi consiste le contrôle a priori exercé par celle-ci sur les formalités administratives. Le contrôle en question est essentiellement préventif; il saisit les opérations d'exécution du budget à leur naissance. L'article 28 du règlement de comptabilité précité dispose que le but du contrôle a priori est de constater la conformité des formalités administratives à la loi de finances et aux règlements en vigueur. Toute formalité qui échappe à ce contrôle ne peut être exécutée.

Quels sont les actes soumis au contrôle a priori? Ce sont, d'après les articles 29, 30 et 31:

1°) En ce qui concerne les opérations de recettes: les formalités relatives à la vente de biens domaniaux dont la valeur excède L.L. 10.000.

2°) En ce qui concerne les dépenses:

- a) les actes relatifs à la nomination, à l'avancement et à la mutation des fonctionnaires permanents et provisoires (1);
- b) les actes tendant à l'engagement de fonctionnaires contractuels (sauf exception pour les journaliers);
- c) les marchés de fournitures et d'entreprises d'un montant supérieur à L.L. 20.000;
- d) les compromis portant sur un montant supérieur à L.L. 10.000;
- e) les formalités relatives à l'achat de biens immobiliers et les projets de compromis se rapportant à des opérations d'expropriation, quand le montant excède L.L. 20.000.

S'agissant maintenant du contrôle a posteriori, la Cour examine les comptes et peut rendre à leur sujet deux sortes de jugement: un arrêt provisoire et un arrêt définitif.

(1) Il convient de noter qu'aux termes du décret N° 7366 du 18 Août 1961, le contrôle a priori a été confié, dans une large mesure, au Conseil de la fonction publique.

Dans l'arrêt provisoire, la Cour relève les irrégularités imputées aux comptables; elle met ceux-ci en demeure de présenter leurs moyens de défense dans un certain délai (qui ne doit pas être inférieur à trente jours). Si le comptable intéressé n'a pas présenté ses conclusions dans le délai imparti, la Cour jugera l'affaire en l'état. Les fonctionnaires justiciables de la Cour des comptes peuvent obtenir communication de leur dossier et se faire assister par un avocat (art. 68 du décret-loi N° 118 du 12 Juin 1959).

L'arrêt définitif montre: 1°/ si le comptable est quitte, c'est-à-dire si la situation de sa caisse est régulière et les comptes exacts; 2°/ s'il est en avance, c'est-à-dire si sa caisse accuse un excédent d'argent; 3°/ s'il est en débet, c'est-à-dire si la situation de sa caisse est déficitaire par rapport à la somme qui devrait s'y trouver.

Quand le comptable est sorti de fonction et qu'il a été déclaré quitte ou en avance, la Cour des comptes ordonne une radiation des inscriptions hypothécaires prises sur ses biens. Dans le cas où un arrêt de débet a été rendu, le fonctionnaire incriminé a l'obligation de rembourser la somme qu'il doit au Trésor, dans un délai fixé d'une manière discrétionnaire par la Cour (art. 55 du décret-loi N° 118 du 12 Juin 1959).

Le règlement de comptabilité publique prévoit l'hypothèse où le comptable décéderait en fonction. Il suspend la dévolution des biens successoraux jusqu'au prononcé d'un arrêt définitif sur les comptes. Il fait en outre obligation à l'administration intéressée de communiquer à la Cour les comptes du fonctionnaire décédé, et ce, dans un délai maximum de trois mois à compter du jour de la mort. Pour éviter que les lenteurs de la procédure ne portent préjudice aux héritiers, le règlement de comptabilité donne un délai d'égale durée à la Cour des comptes pour rendre son arrêt. Dans tous les cas, si la Cour n'a pas statué définitivement sur les comptes, six mois après le décès, la dévolution successorale se fait automatiquement, à moins qu'il n'y ait des empêchements juridiques d'un autre ordre (art. 55 précité).

Il existe deux voies de recours contre les arrêts de la Cour des comptes: le recours en révision et le recours en cassation (art. 73 du décret-loi N° 118 de Juin 1959). Les arrêts ne sont guère susceptibles d'appel, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de juridiction

supérieure à la Cour des comptes, capable de prononcer un nouveau jugement sur des matières ayant fait l'objet d'un arrêt définitif.

Aux termes de l'article 74 du règlement de comptabilité publique de Juin 1959, la Cour peut procéder à la révision de ses arrêts, soit à la réquisition du Premier Président, du Procureur général, du Ministre des Finances (pour défendre les intérêts du Trésor) ou des administrations intéressées, soit sur la demande du comptable lui-même. Le recours en révision n'est pas, sauf décision contraire de la Cour, suspensif d'exécution. La révision est effectuée par une formation spéciale de la Cour des comptes: Premier Président, Président de la deuxième Chambre et membres de la Chambre ayant rendu l'arrêt.

A quelles conditions la Cour peut procéder à la révision?

1°) Quand le comptable a recouvré les pièces justificatives dont l'absence avait déterminé l'arrêt de débet.

2°) Quand, à l'occasion de la vérification d'autres comptes, on découvre une omission, une erreur, un faux ou un double emploi.

Le recours en révision n'est pas assujéti à un délai.

Un recours en cassation peut être formé, d'après l'article 75 du décret-loi N° 118 du 12 Juin 1959, devant le Conseil d'État pour incompétence, violation de la loi et des règles de procédure. Il doit être introduit dans le délai de deux mois à compter de la notification de l'arrêt.

Le Procureur général près la Cour des comptes, le Ministre des Finances (pour compte du Trésor), les administrations intéressées ainsi que le comptable incriminé ont qualité pour former le pourvoi en cassation. Les arrêts du Conseil d'État lient la Cour des Comptes (art. 76).

Nous arrivons maintenant à la dernière phase du contrôle de l'exécution du budget: la phase parlementaire.

SECTION III

CONTROLE PARLEMENTAIRE

Les auteurs qui ont analysé la nature de l'acte budgétaire considèrent que la loi de finances est différente des lois ordinaires votées par le Parlement. Si le budget est une loi au point de vue formel ou organique, il ne l'est pas au point de vue matériel. En effet le législateur vote généralement des textes contenant des règles permanentes; or le budget contient essentiellement des autorisations et des prévisions de dépenses et de recettes pour une période déterminée. Considéré comme une loi parce qu'il est décidé par le Parlement, le budget est, au point de vue de son contenu, un acte d'administration destiné à assurer le fonctionnement des services publics. La compétence du législateur en cette matière trouve sa principale justification dans le fait que le budget est d'une importance telle qu'il doit normalement être soumis au vote des représentants de la nation.

Les différents systèmes de contrôle que nous avons étudiés, qu'il s'agisse du contrôle des dépenses engagées ou du contrôle juridictionnel de la Cour des comptes, s'appliquent surtout à la partie administrative de l'exécution budgétaire; ils ont été créés dans le but d'assurer la régularité d'exécution au niveau des ordonnateurs et des comptables. Ils doivent normalement être couronnés par le contrôle suprême du Parlement. A la loi de budget correspond naturellement une loi des comptes qui n'est que l'expression du contrôle parlementaire. Quelle est la nature de ce contrôle; comment fonctionne-t-il?

§ 1. — Nature du contrôle

«Le contrôle de l'exécution du budget, écrit Waline, c'est en somme le contrôle de la façon dont le pouvoir exécutif a exécuté une loi, c'est-à-dire la volonté du Parlement. Il est donc normal que ce contrôle aboutisse à un acte du Parlement lui-même, apurant définitivement les comptes de la Nation (1)...»

(1) MARCEL WALINE, *op. cit.*, p. 181.

Les députés, n'ayant ni la compétence, ni le loisir nécessaires pour contrôler l'exécution du budget de la même manière que les organes administratifs ou juridictionnels qualifiés, se contentent de vérifier les grandes lignes du compte. Il s'agit, pour eux, de voir si leurs prérogatives en matière financière ont été respectées, si l'action administrative et gouvernementale n'a pas porté atteinte à leurs droits. C'est un contrôle de nature politique, tandis que le contrôle administratif et juridictionnel a un caractère essentiellement technique. Un contrôleur général de la Marine, en France, écrit très justement: «Ce n'est pas à dire qu'au cours de l'exécution du budget, il soit possible de se désintéresser de la marche des dépenses et de l'utilisation des crédits. Mais c'est l'objet du contrôle ministériel qui s'exerce sous deux formes: contrôle préventif de l'engagement... dévolu au ministre des finances, contrôle concomittant et a posteriori que chaque ministre exerce sur ses services, à l'aide de ses organes spécialisés de contrôle. Le contrôle ministériel a donc un autre but que celui du contrôle parlementaire: celui-ci a pour objet de mettre éventuellement en cause la responsabilité ministérielle; celui-là a pour mission de fournir aux ministres les moyens de réprimer ou de redresser les pratiques contraires au bon emploi des crédits dont ils portent la responsabilité. L'un est une arme contre les ministres, l'autre est un instrument entre leurs mains (1).»

On peut, d'une manière plus précise encore, se fonder sur les considérations suivantes pour qualifier de politique le contrôle parlementaire: 1^o/ l'adoption du budget par le Parlement équivaut indirectement à un vote de confiance en faveur du gouvernement appelé à exécuter la loi de finances. Le refus total du projet vaut pratiquement refus de la confiance parlementaire: le gouvernement doit alors démissionner; 2^o/ le contrôle de l'exécution du budget par le Parlement, s'il aboutit à une approbation des comptes, c'est-à-dire au vote de la loi de règlement, équivaut implicitement à un renouvellement de la confiance parlementaire. Si l'exécution est jugée défectueuse et non conforme à la volonté de la Chambre, celle-ci sanctionnera, en principe, l'action gouvernementale par un retrait de confiance.

(1) A. LE HÉNAFF, *op. cit.*, p. 131.

Le but et l'esprit du contrôle parlementaire, ainsi que les sanctions qui peuvent en résulter contre le gouvernement (mise en jeu de la responsabilité ministérielle) traduisent assez son caractère politique. Sa préparation souligne cette caractéristique.

§ 2. — Organisation du contrôle

L'article 87 de la constitution libanaise de 1926 dispose: «Le compte définitif de l'administration des finances, pour l'exercice clos doit être soumis à la Chambre et approuvé avant la promulgation du budget du deuxième exercice après celui auquel le compte se réfère.» L'administration dispose ainsi d'un délai suffisant pour la production de ses comptes. Ce délai ne pouvait être plus court, car le travail qu'il s'agit de préparer est énorme et compliqué; il consiste en une récapitulation de toutes les opérations financières intéressant le budget; on doit notamment reprendre les divers crédits votés ainsi que les crédits additionnels et les comparer avec les sommes dépensées; on procède à une comparaison du même ordre entre les recettes mises en recouvrement et les recettes recouvrées. Le délai de l'article 87 précité ne pouvait, d'autre part, être plus long, car une discussion des comptes qui serait intervenue plusieurs années après l'exécution du budget perd nécessairement de son actualité; le Parlement finit par se désintéresser d'une loi de règlement se rapportant à un trop vieil exercice financier. «A six ou sept années de distance, dit si justement Allix, toutes les responsabilités s'évanouissent. Des infractions qui remontent à si loin n'émeuvent plus; elles sont couvertes par une sorte de prescription tacite. Leurs auteurs ne sont plus en fonction, souvent même ont disparu de la vie publique.»

Aux termes de l'article 235 du décret-loi N^o 10 du 29 Décembre 1954, la loi de règlement doit contenir les éléments suivants:

1. — crédits non engagés et devant, de ce fait, être annulés;
2. — crédits à reporter à l'exercice suivant;
3. — solde du compte Fonds de Réserve pour l'exercice précédent;
4. — mouvements du Fonds de Réserve;
5. — déficit ou excédent du budget exécuté;
6. — situation du Fonds de Réserve au jour de la clôture de l'exercice.

En ce qui concerne les recettes, les renseignements suivants doivent être fournis (art. 236 du décret-loi précité):

1. — évaluation des recettes;
2. — droits acquis du Trésor au cours de l'exercice;
3. — réalisation des recettes reportées du précédent exercice;
4. — recettes recouvrées en cours d'exercice;
5. — recettes périmées;
6. — recettes prescrites;
7. — recettes à reporter.

Depuis quelques années, au Liban, un certain effort a été fait pour permettre le vote rapide de la loi des comptes. Il est à craindre cependant qu'avec l'accroissement des moyens d'action financiers de l'État — dépenses et recettes — et la complexité croissante de notre matière budgétaire, le délai de production et de règlement des comptes ne soit plus respecté.

CALENDRIER ET PROCÉDURE BUDGÉTAIRES

Différentes phases de la procédure	Dates
<i>I. — Préparation du budget</i>	
1. Préparation du budget des différents ministères — Centralisation par le Ministre des Finances.	Année N-1 Avril-Mai
2. Présentation du budget au Conseil des Ministres, par le Ministre des Finances. Rapport économique et financier.	Août- Septembre
3. Dépôt limite du projet de loi de finances à l'assemblée.	Septembre- Octobre
<i>II. — Adoption du budget</i>	
1. Examen par la Commission des finances	Oct.-Novembre
2. Rapport général du Président de la Commission des finances à l'Assemblée	Novembre
3. Discussion en séance à l'Assemblée	Décembre
4. Vote et promulgation de la loi de budget	au plus tard le 1 ^{er} Janvier de l'année N-2.

CONCLUSION

Nous avons ainsi retracé l'évolution budgétaire au Liban. L'observation et la recherche nous ont permis de dégager les grandes constantes de celle-ci. Il nous faut maintenant, par un effort de prévoyance, projeter dans l'avenir les résultats constatés afin de découvrir les voies de l'évolution future. Pour comprendre la situation actuelle de nos finances publiques, dans toute sa vérité, nous avons dû, dans la première partie de cet ouvrage, faire, si l'on peut dire, de l'histoire budgétaire libanaise. La connaissance du passé a rendu possible, dans une très large mesure, celle du présent. La somme des deux connaissances va nous permettre de spéculer sur notre avenir financier. Les linéaments de celui-ci commencent à paraître à travers le présent; ils annoncent déjà la politique et les réformes futures.

Les lois d'évolution que nous avons dégagées demeurent variables, croyons-nous, pour l'avenir. Rappelons-les:

Premièrement: La transformation des finances publiques, au double point de vue quantitatif et qualitatif, est commandée par le développement du rôle de l'État.

Deuxièmement: Le développement du rôle de l'État ou développement fonctionnel est commandé lui-même par l'évolution socio-économique.

Ainsi donc, pour prévoir l'évolution budgétaire future, il faut observer dans quel sens va la transformation socio-économique du pays et suivant quelles tendances se développe le rôle de l'État.

En procédant de cette manière, on ne risque pas de faire un travail purement spéculatif.

* * *

Tant que les besoins de la population libanaise étaient assez

simples, l'initiative privée arrivait à les satisfaire. Elle y suffisait au point de vue de la quantité et de la qualité. La production intérieure complétée par le commerce d'importation pouvait satisfaire les exigences d'une population qui ne dépassait pas, en 1931, 800.000 personnes. L'économie libérale qui prévalait en ce temps correspondait naturellement à la réalité socio-économique. Les intérêts individuels coïncidaient avec l'intérêt général; il y avait entre eux, comme disent les physiocrates, harmonie plutôt qu'antagonisme. L'État dont le rôle était réduit au minimum se retirait de l'économie; il se voulait en dehors d'elle. Dans ces conditions, le budget demeurait relativement stable, de petite envergure.

Nous avons déjà parlé de cette croissance des structures libanaises qui s'est manifestée à partir de la deuxième guerre mondiale, suscitant une augmentation et une «diversification» des besoins socio-économiques. Nous avons dit alors que l'initiative privée parvenait de moins en moins à satisfaire ces besoins; la marge d'insatisfaction appelait, de plus en plus, l'intervention des pouvoirs publics. Ainsi avaient commencé à se développer les fonctions sociales et économiques de l'État, déterminant un accroissement des dépenses publiques.

Pour prévoir l'évolution budgétaire future, il convient maintenant de rechercher dans quels domaines, dans quelle mesure l'intervention économique et financière de l'État est aujourd'hui sollicitée. Après quoi, il sera possible de dire si le budget peut encore garder la structure et les dimensions d'un budget d'État-gendarme, ou s'il est appelé à connaître une transformation fondamentale au double point de vue quantitatif et qualitatif.

* * *

Il y a un appel d'interventionnisme étatique dans tous les domaines de la vie nationale. C'est un fait que révèle une certaine connaissance de la réalité libanaise. L'initiative privée ne peut plus, à elle seule, apporter des solutions valables à tous les problèmes qui se posent; ceux-ci ont pris des proportions telles que l'État se trouve obligé de prêter son concours pour les résoudre.

Dans le domaine de l'économie d'abord, l'initiative publique est requise pour corriger le déséquilibre des structures. Il s'agit

d'un déséquilibre dans les parts prises par les différents secteurs, agricole, industriel et commercial, dans la formation du revenu national; le commerce apparaît comme hypertrophié par rapport aux secteurs secondaire (industrie) et primaire (agriculture). D'après un économiste, la proportion type tend à être de 1/5, 2/5, 2/5; or la proportion libanaise est de 1/5, 1/5, 3/5. Le directeur de l'Irfed a mis l'accent sur la fragilité d'une économie basée principalement sur les opérations commerciales; il a invité les responsables à remédier à cette anomalie structurelle par une exploitation optimale des ressources naturelles du Liban, surtout dans les domaines de l'industrie et de l'agriculture. C'est en effet par la part qu'il prendra de plus en plus dans les investissements — au moyen des dépenses publiques — que l'État pourra réduire la marge d'insécurité propre à notre économie actuelle. Raisonnant dans le même sens que l'Irfed, un Ministre des Finances déclarait: «Le second projet que nous comptons mettre immédiatement à l'étude, est le réaménagement des activités libanaises de manière à diversifier l'économie et à compléter au maximum nos ressources d'ordre matériel, spirituel et humain; il s'agira de dresser la politique industrielle, commerciale, touristique, éducative que le pays réclame depuis bien longtemps (1).»

L'initiative publique au Liban a perdu ce caractère facultatif qu'elle avait avant 1939; elle devient aujourd'hui obligatoire dans une large mesure; elle est commandée par l'évolution économique générale. Le budget qui est considéré comme la traduction chiffrée de la politique gouvernementale va se ressentir progressivement du développement de cette initiative, des interventions toujours plus fréquentes de l'État.

Pour réaliser l'équilibre des structures économiques l'action de l'État doit tendre à stimuler les secteurs agricole et industriel.

Dans le secteur primaire (ou agricole), les besoins sont énormes et les problèmes très graves. Pour exprimer l'anomalie inhérente au domaine agricole libanais, il suffit de rappeler les chiffres suivants: la moitié de la population vit de l'agriculture alors que celle-ci ne contribue à la formation du revenu national que dans

(1) MAURICE GEMAYEL, Ministre des Finances: Déclaration à la Revue *Action* de Sept. 1960, p. 1038.

la proportion de 18% environ! La dégénérescence de ce secteur depuis six ans a pour principale conséquence le dépeuplement des villages libanais. Le paysan émigre ou va trouver en ville un quelconque emploi. Des solutions d'ordre gouvernemental doivent être apportées à ces problèmes. La déclaration ministérielle du gouvernement Salam en date du 18 Août 1960 témoigne des préoccupations de l'État à ce sujet. L'accent est mis sur la nécessité de procéder à une sorte de planification générale des eaux, sur l'exécution des grands projets hydrauliques dans toutes les régions agricoles et notamment au Liban-Sud, au Liban-Nord et dans la Békaa. Le ministère promet en outre d'étudier la possibilité d'aménagement de barrages et de lacs artificiels pour emmagasiner de l'eau. «Si, maintenant, a dit le Ministre des Finances, nous examinons par ordre de priorité les besoins du pays, nous ne pouvons que revenir à la déclaration de Sir Alexandre Gibb qui, il y a douze ans, affirmait qu'avant vingt-cinq ans le Liban manquerait d'eau pour boire. Par conséquent parmi nos préoccupations majeures se trouve le problème de l'eau. Le devoir des pouvoirs publics est d'y faire face sans retard.» L'équipement hydraulique constitue donc l'un des principaux travaux d'infrastructure que l'État a à entreprendre dans le secteur primaire. Les réalisations de base doivent en outre être complétées par la création d'organismes chargés de l'orientation agricole et d'instituts publics ou semi-publics spécialisés dans l'octroi des crédits à moyen et à long terme. L'État doit tout mettre en œuvre pour fixer le paysan libanais sur sa terre. A cet effet, il ne peut se contenter d'installer l'équipement agricole de base; il lui faut de plus élaborer une politique tendant à dispenser le bien-être et les loisirs aux campagnards, juste assez du moins pour arrêter «l'exode rurale par ennui». Le rapport de l'Irfed est à cet égard catégorique; on peut y lire, en effet: «Mais plus que l'eau, plus que les routes et plus que l'électricité, il faut des équipes polyvalentes, techniquement préparées et qui se consacraient à l'animation rurale dans les villages (1).»

Les gouvernements du Nouveau Régime semblent avoir mesuré l'étendue des besoins dans le secteur agricole. Ils ont compris que l'État ne peut plus exciper de sa neutralité économique pour

(1) Avant-rapport du Père LEBRET. V. *L'Orient*, 22 Sept. 1960.

laisser faire, laisser passer; il est requis d'intervenir, de prêter son appui à l'initiative privée. Si la partie «Réalizations» des dernières déclarations ministérielles est exécutée, la part des investissements dans les dépenses publiques va augmenter de plus en plus, transformant ainsi la physionomie traditionnelle de notre budget.

Si l'on se tourne maintenant vers le secteur secondaire (l'industrie), on constate que l'action publique est sollicitée d'une manière aussi pressante. Les difficultés des industries existantes posent à l'État des problèmes sérieux et complexes. Là aussi, un plan systématisé et harmonieux, combinant l'initiative privée et l'initiative publique, s'avère de plus en plus nécessaire. Il n'est pas possible, dans le cadre de cet ouvrage, de prendre position dans le débat qui s'est institué depuis quelque temps entre industriels et commerçants libanais au sujet du protectionnisme économique. On peut néanmoins affirmer que: 1° ne sont pas bien fondées les considérations théoriques et pratiques qui tendent à empêcher l'expansion industrielle du pays. Le Liban, dit-on, est pauvre en matières premières; le secteur secondaire ne peut connaître qu'une faible croissance. A cela on peut répondre que l'industrie lourde nous est sans doute interdite à cause justement du manque de matière première; nous devons cependant arriver à produire toute sorte de marchandise où la part du travail de la main-d'œuvre est prédominante. «Il n'est pas dit, affirment les experts internationaux, que le Liban ne pourra pas devenir compétitif, pour certaines productions industrielles de qualité (1)»; 2° il est nécessaire que l'État contribue au développement de l'industrie nationale afin de contrebalancer la croissance hypertrophique du secteur commercial; 3° il est prouvé statiquement que la part des salaires dans les revenus provenant du secteur secondaire est plus importante que la part correspondante du secteur tertiaire ou commercial. Ainsi donc, même au point de vue strictement social, une politique gouvernementale de plein emploi doit tendre à encourager les investissements dans le domaine industriel.

Dans l'industrie, comme dans l'agriculture, les problèmes deviennent de plus en plus complexes. L'initiative privée, abandonnée

(1) Avant-rapport du Père LEBRET, *ibid.*

à elle-même, est bien incapable de trouver des solutions adéquates. Une œuvre de grande envergure, commençant par les travaux élémentaires d'infrastructure et finissant par l'établissement d'une législation sociale perfectionnée doit être entreprise courageusement par l'État.

L'État est appelé à prendre en charge l'infrastructure de l'économie libanaise; il ne peut plus compter entièrement sur le secteur privé pour réaliser l'œuvre de transformation structurelle. L'évolution économique du pays ne peut continuer d'être déterminée par le libre jeu de l'offre et de la demande. Une action publique orientée doit pouvoir modifier le cours de cette évolution dans le sens d'une plus grande efficacité. Il faut désormais que la politique financière traduise de plus en plus les objectifs de la politique économique.

* * *

Il y a également un appel d'interventionnisme étatique dans le domaine social: domaine ouvrier, domaine de l'enseignement, etc...

Nous avons, dans la première partie de cet ouvrage, établi un rapport de cause à effet entre l'inexistence, autrefois, d'un milieu ouvrier libanais et la «neutralité sociale» de l'État. Nous disions que l'insuffisante concentration du facteur humain et la faible densité ouvrière qui caractérisaient la réalité libanaise d'avant 1939 ne favorisaient guère la formation d'un véritable prolétariat et l'épanouissement de mouvements syndicaux. Il était naturel, dans ces conditions, que l'État ne cherchât pas à intervenir dans ce domaine; l'harmonie régnait entre les diverses classes de la population; les pouvoirs publics n'avaient qu'à laisser faire...

La structure sociale du pays a commencé à se transformer, à partir de la deuxième guerre mondiale, appelant de plus en plus l'intervention des responsables. La masse des salariés est devenue aujourd'hui, du fait de son importance numérique, une puissance avec laquelle il faut compter. «D'aucuns pourront penser, écrit un spécialiste de la question, qu'il est encore tôt de parler de vraie lutte de classes. Il existe tellement de divisions entre les communautés du Liban qu'il y a peu de place pour un esprit de classe... C'est vrai en partie, mais il faut prendre garde. Les aggloméra-

tions ouvrières deviennent de plus en plus compactes et il n'est rien qui unit comme le besoin ressenti en groupe (1).» L'évolution générale tend donc à détruire l'harmonie sociale. D'inquiétantes inégalités résultent de la différence excessive des niveaux de vie entre les différentes couches de la population. Seule, aujourd'hui, l'initiative publique peut arriver à rétablir l'équilibre rompu. La déclaration ministérielle du 18 Août 1960 trace les grandes lignes de la politique sociale du gouvernement: lutte contre la vie chère et l'accaparement, mise au point d'une législation spéciale pour l'importation des produits pharmaceutiques, en vue de les mettre à la portée de la classe laborieuse; réalisation de la Sécurité Sociale par étape, en commençant par les assurances médicales; construction d'une cité ouvrière, d'habitations à bon marché, etc... On sait que le projet gouvernemental de Sécurité Sociale prévoit la participation du Trésor aux frais de gestion de la Caisse Nationale de Sécurité. L'intervention de l'État dans ce domaine aura nécessairement une incidence sur les finances publiques; un budget spécifiquement social tend à se constituer. Avec l'accélération de l'évolution économique, ce budget est appelé à se développer considérablement; il tendra de plus en plus à devenir l'expression chiffrée de la politique sociale du gouvernement.

L'enseignement qui est considéré communément comme faisant partie du domaine social, passe aussi, depuis quelques années, par une véritable crise. Là également les problèmes sont devenus d'une complexité telle que l'État ne peut demeurer indifférent. Il est obligé de fournir un effort complémentaire de l'initiative privée.

La croissance démographique au Liban a eu pour effet de tripler la population scolaire, en moins de trente ans. Celle-ci s'élève aujourd'hui, d'après les plus récentes statistiques, à 302.000 élèves, dont 7000 étudiants universitaires (2). Les effectifs correspondants, en 1933, étaient estimés à 104.133 élèves dont 1.173 étudiants universitaires (3). Il était possible, en ce temps, au secteur privé, de contenir la quasi-totalité de la population scolaire. C'est pourquoi l'État comptait sur les écoles privées (nationales et

(1) JEAN MOURAD, *Syndicalisme et lutte des classes*, in *Le Jour*, 29 Août 1960.

(2) *L'Orient*, 11 Oct. 1960.

(3) *Ibid.*

étrangères), pour suppléer ses propres lacunes. Sur un chiffre total de 1307 établissements publics et privés (toute catégorie: primaire, secondaire et supérieure) il n'en possédait en 1933 que 138 (1)... Les écoles officielles sont aujourd'hui au nombre de 1288 environ (2).

Il existe actuellement au Liban un problème aigu de l'enseignement, qui ne peut plus être traité qu'au moyen d'une action conjointe du secteur privé et du secteur public. La population scolaire augmente chaque année de 15 à 20%. Il y a surpeuplement dans les écoles de la ville et dans celles de la montagne. L'évolution socio-économique (la croissance démographique notamment) tend naturellement à charger le gouvernement d'une responsabilité grandissante en cette matière. Le budget du Ministère de l'Éducation Nationale est appelé à se développer rapidement pour permettre à l'État de rattraper le retard qu'il a sur cette évolution. La récente déclaration du ministre responsable, à ce sujet, annonce pour l'avenir la mise en application d'une politique d'intervention scolaire: «Les sans-écoles sont, hélas, cette année au nombre de 100 à 150.000. La seule solution serait l'augmentation du nombre d'écoles. Nous venons d'en créer 150 primaires et quatre secondaires. Mais il reste naturellement beaucoup à faire (3).»

Le développement du rôle de l'État ou, ce que l'on pourrait appeler, sa croissance fonctionnelle se traduit, à la limite par un élargissement de l'appareil administratif. Il est en effet nécessaire de procéder à l'extension des services traditionnels et à la création de services originaux afin de permettre aux pouvoirs publics d'assumer convenablement leurs nouvelles responsabilités.

* * *

Le développement de l'appareil administratif, aura nécessairement des répercussions sur les structures budgétaires. Répercussions d'ordre numérique et quantitatif dans la mesure où à l'extension des services traditionnels et à la création d'institutions

(1) *Bulletin Ec. des Etats du Levant sous Mandat Français*, N° 2, 1933, Annexe 23.

(2) *L'Orient*, 11 Oct. 1960.

(3) KAMAL JOUMBLATT, Ministre de l'Éducation Nationale: Déclaration à *L'Orient*, 11 Oct. 1960.

originales devra correspondre un accroissement parallèle des dépenses publiques. Répercussions d'ordre qualitatif aussi dans la mesure où l'introduction de catégories financières nouvelles dans notre constellation budgétaire conduira progressivement à la révolution des méthodes suivies dans l'établissement des lois de finance.

Les charges de l'État ont suivi, depuis l'Indépendance, un constant mouvement d'accroissement. Nous ne pensons pas que ce mouvement soit près de s'arrêter. A la multiplication progressive des travaux d'équipement économique correspondra donc nécessairement un gonflement du budget d'investissement ou budget extraordinaire. De même qu'à la généralisation du système de Sécurité Sociale (par la création d'une branche «Maladie-Maternité», d'une autre branche «Accident de travail et maladies professionnelles», «Allocations familiales» et «Indemnités de fin de service») devra correspondre forcément une croissance du budget social. Toute intervention de l'État dans les divers domaines de la vie nationale et, en général, tout développement de l'initiative publique se traduira par un accroissement des dépenses. Prévoir que celles-ci vont diminuer à l'avenir c'est ignorer l'étendue des besoins socio-économiques et les limites de l'initiative privée. Il n'est pas inutile de répéter que la progression démographique d'une part et l'évolution économique et sociale d'autre part tendent à faire éclater les cadres étriés d'un libéralisme intégral fondé entièrement sur l'initiative privée.

S'agissant des transformations qualitatives de notre régime budgétaire, on peut dire que le domaine des finances publiques, au Liban, tend à s'élargir et à se diversifier. L'État-gendarme d'avant-guerre concevait le budget comme un «mal nécessaire» qui permettait de couvrir, au moyen des taxes et impôts, les charges des services.

L'accroissement des moyens d'action financiers de l'État, dépenses et ressources publiques, après la deuxième guerre mondiale, a conféré un dynamisme nouveau au budget. Celui-ci n'est plus représenté comme un compte des frais de gestion de la communauté nationale. Il tend à devenir un instrument d'orientation et de développement économique. Au stade où nous nous trouvons, il apparaît que l'intégration des finances dans l'ordre socio-économique s'accomplit, en fait, par une sorte de déroulement naturel

de l'histoire; la participation de l'État à cette action osmotique est plutôt négligeable. En effet les pouvoirs publics ont, jusqu'ici, subi passivement cette solidarité profonde qui s'établit entre les activités financières de l'État et la vie économique générale. Les initiatives isolées de certains gouvernements ont tendu parfois à modifier ce processus d'intégration dans le sens d'une plus grande efficacité.

La finalité économique et sociale des finances de l'État: telle est la nouvelle dimension qui commence à s'introduire dans notre monde budgétaire. Nos dirigeants doivent en prendre conscience et révolutionner les bases d'établissement du budget, pour les adapter aux impératifs de la science financière moderne. Dans cet ordre d'idées, nous préconisons les réformes suivantes:

1^o) Les pouvoirs publics doivent établir ce que nous pourrions appeler «une gestion conjoncturelle du budget», c'est-à-dire une politique financière souple, adaptée aux nécessités sociales et économiques du moment. Il est entendu que seul le budget de développement (ou d'investissement) peut faire l'objet d'une telle gestion, le budget d'exploitation (de fonctionnement) étant généralement de structure rigide. Il importe peu d'ailleurs, à cet égard, que les dépenses productives soient effectuées dans un compte hors budget ou dans le cadre de la loi générale de finances. L'essentiel est de lier aux mouvements de la situation économique l'ensemble des dépenses en capital. Le budget des Travaux Publics constitue, à ce point de vue, l'élément de base d'une politique financière conjoncturelle; il permet d'exercer sur l'ordre économique du moment une influence successivement expansionniste et modératrice, suivant le rythme lent ou rapide des investissements du secteur privé. Il est à peine besoin de dire que le gouvernement a à créer les conditions d'une telle efficacité; il doit notamment, après diagnostic de la situation, répartir les travaux dans le temps et dans l'espace selon les indications de la conjoncture. Cela suppose naturellement l'existence d'un plan général couvrant les besoins de l'ensemble du territoire.

2^o) L'intégration des finances dans l'ordre économique doit conduire, avec le temps, à établir à côté d'une comptabilité budgétaire une comptabilité nationale. Celle-ci est généralement définie comme étant «une technique permettant de présenter, dans des

tableaux comptables et au moyen de données quantitatives, une vue globale et synthétique de l'activité économique d'une nation au cours d'une période déterminée... l'année» (1). Elle se présente généralement sous deux aspects complémentaires: rétrospectif et perspectif (compte et budget national). Le budget national qui porte sur une année à venir est bâti sur les résultats économiques de l'année écoulée. Il comporte, comme la définition l'indique, une prévision de tous les éléments de la vie économique de la nation: production, distribution, répartition, consommation, formation du capital, etc... Le budget financier (classique) de l'État est établi conformément aux données de la comptabilité nationale; il présente, au moyen de rapports annexes, les objectifs économiques du gouvernement, en s'appuyant sur les comptes rétrospectifs et perspectifs.

Les pays qui ont introduit dans leurs méthodes financières les techniques de la comptabilité nationale ont défini nettement les rapports entre les comptes budgétaires et les comptes économiques; ils montrent bien qu'il ne s'agit pas d'une intégration, mais d'un éclairage du budget financier par le budget national. L'administration libanaise devrait commencer à se familiariser avec cette nouvelle discipline.

3^o) Du fait de l'accroissement rapide et continue des dépenses publiques, le gouvernement sera tenté de plus en plus de disperser la masse des crédits entre plusieurs budgets ou comptes hors budget. La tendance contraire serait plus souhaitable, croyons-nous; en effet, avec l'influence déterminante des finances de l'État sur la conjoncture économique, il est nécessaire que le Parlement et l'opinion soient renseignés exactement sur le chiffre total des dépenses à effectuer dans le secteur public. La consignation dans un document unique de toutes les activités financières de l'État n'empêche pas d'ailleurs l'administration de continuer à faire, à l'intérieur même de ce document, la distinction entre dépenses productives et dépenses improductives. Le budget devra donc englober toutes les dépenses d'exploitation et d'investissement.

(1) H. LAUFENBURGER, *Théorie économique et psychologique des finances publiques*, p. 13.

4°/ La croissance et la complexité progressive de notre matière budgétaire commandent une redistribution des compétences entre Parlement, Gouvernement et Commission des finances. Nous avons dit au cours de cet ouvrage que la manipulation des finances modernes ne pouvait plus être confiée à des mains nombreuses et inexpertes. Le Parlement devrait décider de la politique financière et économique générale, en laissant au gouvernement et à la Commission compétente la latitude nécessaire pour fixer les détails techniques d'application. Il faudrait notamment charger le gouvernement et la Commission de la répartition entre les divers chapitres et articles, de la masse des crédits votés par la Chambre. Cette nouvelle distribution des compétences améliorera les conditions de préparation, de vote, d'exécution et de contrôle du budget. Elle aura pour effet notamment de rehausser le niveau de la discussion budgétaire.

L'essentiel est de demeurer attentif aux avertissements de l'évolution afin de procéder, le moment venu, aux rajustements, aux transformations nécessaires. Aller courageusement au-devant de l'évolution plutôt que de se laisser dépasser par elle, telle devrait être l'attitude des hommes au pouvoir.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES

a) Ouvrages français

- ALLIX (E.): *Science des finances et législation financière française*, Paris, 1931.
 DUVERGER (M.): *Institutions financières*, Paris, 1956 et 1960.
 FIGÈRE (M.): *La pratique actuelle en matière de procédure budgétaire*, Paris, 1955.
 JÈZE (F.): *Théorie générale du budget*, Paris, 1922.
 LAFERRIÈRE (J.) et WALINE (M.): *Traité élémentaire de science et de législation financière*, Paris, 1952.
 LAUFENBURGER (H.): *Traité d'économie et de législation financière. Budget et Trésor*, Paris, 1948.
 — *Théorie économique et psychologique des finances publiques*, Paris, 1956.
 — *Finances comparées*, Paris, 1957.
 REUTER (P.): *Le budget et l'économie nationale* (ouvrage collectif, *Le budget dans le cadre de l'économie nationale*, Sirey 1949).
 REUTER (P.), JACOMET (R.) et MICHELSON (A.): *La réforme budgétaire*, 2 t., Institut de droit comparé de l'Université de Paris, 1954.
 STOURM (R.): *Le budget*, Paris, 1909.
 TOTABAS (L.): *Précis de science et de législation financière*, Paris, 1954.

b) Ouvrages libanais

- GANNAGÉ (E.): *La réforme des impôts directs au Liban et en Syrie*, Beyrouth, 1947.
 GEMAYEL (M.): *La planification intégrale des eaux libanaises*, Imprimerie Saint-Paul, Harissa, 1952.
 HUSAMI (S.), EID (E.) et BOUSTANY (C.): *Projet de réorganisation des Offices autonomes*. Commission N° 62, 1959-1960, Archives du Ministère des Finances.
 LE GENISSEL: *Proche-Orient Moderne. Perspectives Sociales*, Beyrouth, 1952.
 MAZBOUDI (Z.): *Cours de législation financière* (polycopié, arabe), 1955.
 MÉNASSA (G.): *Plan de reconstruction de l'économie libanaise et de réforme de l'Etat*, Beyrouth, 1948.
 PRINGUEY (R.): *Le Marché des valeurs mobilières de Beyrouth*, Beyrouth, thèse 1958.
 TEILHAC (E.): *Economie politique pour les Arabes*, Paris, 1960.

II. — CONFÉRENCES ET ARTICLES

a) Conférences et articles français

- ARDANT (G.): *Fondements économiques et sociaux des principes budgétaires*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1949.
- ARMENGAUD (A.): *L'utilisation rationnelle des ressources naturelles et l'équilibre de la balance des comptes*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1958.
- BUJANDA: *Une nouvelle conception de l'activité financière*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1956.
- BURKHEAD (J.): *Le budget de réalisation aux Etats-Unis*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1955.
- FONTANEAU (P.): *Un problème de conjoncture: le caractère inflationniste de l'emprunt public*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1954.
- GRUNWALD (K.): *Le budget de développement d'Israël*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1955.
- HERMANN (N.): *Quelques aspects du budget fédéral aux Etats-Unis*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1954.
- KRIER (H.): *Adaptation du budget à la structure de l'économie*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1950.
- LAUFENBURGER (H.): *Les subventions économiques du budget français*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1940.
- *Originalité et faiblesse du système financier français*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1959.
- LE BOURVA (J.): *L'expansion du budget et l'équilibre monétaire*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1955.
- LE CAILLON (J.) et SEMIN (J.): *Les sources de financement des investissements industriels*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1958.
- LECLERC (J.): *Note sur la part des revenus du travail dans le revenu national et la politique financière*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1952.
- LOWELL HARRIS (C.): *Le problème des économies dans les dépenses publiques*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1954.
- MARIACHER (B.): *Participation des banques suisses aux dépenses publiques*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1949.
- MARTINET (R.): *La place des investissements publics dans l'économie française de 1947 à 1956*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1958.
- MASOIN (M.): *Des projets de réforme budgétaire en Belgique*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1940.
- *Stabilité financière et plein emploi. Est-il possible de les concilier?* in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1954.
- MANCEL (Y.): *Le budget et le financement du plan*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1947.
- MARSHAL (A.): *Finances publiques et transformations économiques*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1950.

- MARCHAL (J.): *Nature et contenu de l'économie financière*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1940.
- *Dépenses publiques et conjoncture*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1940.
- MERLE (M.): *La règle du paiement après service fait*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1950.
- MORANGE (G.): *La réforme des institutions budgétaires françaises*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1956.
- PETOT (J.): *De la discussion budgétaire classique à l'essai de nouvelles procédures*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1958.
- PLESCOFF (G.): *Nécessité et principe d'une réforme budgétaire*, in *Rev. Administrative*, 1950.
- REUTER (P.): *La règle de l'annualité des dépenses publiques*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1949.
- STUCKEN (R.): *Le déficit budgétaire et son financement*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1958.
- TAUSCHER (A.): *Les fonctions économiques des entreprises publiques*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1952.
- VEDEL (G.): *La responsabilité des administrateurs devant la Cour de discipline budgétaire*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1949.
- b) Conférences et articles libanais
- ANID (C.): *Surpeuplement, hydro-électricité, Industrie*, in *Revue Action*, Avril 1955.
- AOUAD (E.): *Réviser notre conception du rôle de l'Etat en fonction de la conjoncture économique-sociale*, in *Journal L'Orient*, Avril 1958, Beyrouth.
- ASMAR (G.): *La famille ouvrière au Liban*, in *Semaines Sociales*, 1946, Beyrouth.
- BADRE (A.): *Le revenu national au Liban*, in *Semaines Sociales*, Beyrouth, 1955.
- *La politique économique du Liban*, conférence en langue arabe, *Cahier du Cénacle Libanais*, 23 Avril 1956.
- CHADER (J.): *Politique économique du Parti*, conférence au Congrès Phalangiste de Beit-Méry.
- *La situation financière de l'Etat jusqu'à 1960*, Beyrouth, 1961.
- *Financement des dépenses publiques et risque d'inflation*, in *Revue Action*, Juillet 1956, Beyrouth.
- *Planification, Plan et Programmes*, in *Revue Action*, Avril 1955.
- *Le rôle de l'Etat dans le cadre de libéralisme économique*, in *Revue Action*, Déc. 1956 et Janvier 1957.
- *Perspective budgétaire*, in *Revue Action*, Février 1957.
- *Le «Social» libanais*, in *Revue Action*, Mai 1955.
- *Le projet de la caisse de l'employé*, in *Revue Action*, Juillet 1959.
- *Budget d'Etat moderne*, in *Rev. Action*, Février 1956.
- *Les conditions de la prospérité économique*, in *Revue Action*, Juin 1956.
- CHIHA (M.): *Le Liban dans le Monde. Perspectives d'avenir*. Conférence, 1951, Beyrouth, *Cahier du Cénacle Libanais*, N° 9-12.
- *La Morale et les Affaires au Liban*, in *Semaines Soc. de Beyrouth*, 21-27 Avril 1940.

- De DUMAST (M.): *L'avenir du Port de Beyrouth*, in *Revue Action*, Février 1956, Beyrouth.
- DEBBANÉ (F.): *Finances publiques et redistribution des revenus*, in *Sem. Soc. Bey.*, 1955.
- DONATO (J.): *L'ouvrier dans la Nation*, in *Semaines Sociales* du 4-11 Mai 1946, Beyrouth.
- DUGROS (B.): *Présent et avenir de l'économie libanaise*, in *Travaux du Séminaire d'Etudes Economiques et Financières*, N° 1, 1957-58, Beyrouth.
- FISHER (F.): *Quelques réflexions sur la fonction publique dans les Etats nouveaux*, in *Rev. Action*, Juillet 1959, Beyrouth.
- GANNAGÉ (E.): *Redistribution des revenus dans un pays insuffisamment développé: le Liban*, in *Rev. de Sc. et Législ. Fin.*, 1955.
- GHOLL (J.): *L'évolution démographique au Liban*, in *Travaux du Séminaire d'Etudes Economiques et Financières*, N° 1, 1957-58, Beyrouth, 1958.
- NAGGEAR (J.): *Les grandes affaires ou le jeu des autres*, in *Semaines Soc. de Beyrouth*, 21-27 Avril 1940.
- SAADÉ (F.): *Les conditions et les revenus de l'agriculture libanaise*, in *Semaines Soc.*, Beyrouth, 1955.
- SAFA (E.): *L'évolution de l'émigration libanaise*, Beyrouth, 1958. Extrait des *Annales de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Beyrouth*.
- UHRV (R.): *Les rapports de l'économie et du social dans l'industrie libanaise*, in *Semaines Soc.*, 1955, Beyrouth.
- YAFI (T.): *Instituts spécialisés de crédit industriel*, in *Revue Action*, Juillet 1956, Beyrouth.
- *La modification des accords pétroliers*, in *Revue Action*, Février 1956, Beyrouth.

III. — DOCUMENTATION

- *Rapport à la Société des Nations sur la situation de la Syrie et du Liban (1923 à 1938)*, Imprimerie nationale, Paris.
- *Bulletin économique des Etats du Levant sous Mandat français (1925 à 1938)*.
- *Etude Trimestrielle du Développement Economique*, Nations Unies, Office de Secours et de Travaux pour les réfugiés de Palestine, N° 13, Beyrouth, 1956.
- *Histoire des régimes budgétaires des Etats de Mandat français*, Archives du Conseil Supérieur des Douanes.
- *Constitution libanaise de 1926*, modifiée par les lois const. du 17 Oct. 1927, 8 Mai 1929, 9 Nov. 1943, 7 Déc. 1943, 21 Janv. 1947.
- *Règlement intérieur de la Chambre des Députés*, du 16 Sept. 1953.

- Textes portant réglementation de la comptabilité publique:

- 1) Loi du 16 Janvier 1951.
- 2) Décret-loi N° 55 du 19 Mars 1953.
- 3) Décret-loi N° 9 du 23 Décembre 1954.

المكتبة وزيرة الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

- 4) Décret-loi N° 10 du 29 Décembre 1954, mod. par la loi du 29 Mai 1958.
- 5) Décrets-loi N° 117 et 118 du 12 Juin 1959.

- Décrets-loi N° 53 E.T. du 22 Juin 1943 et N° 142 du 12 Juin 1959 relatifs à la Direction de la Loterie Nationale.
- Décrets-loi N° 40 du 23 Février 1953 et N° 143 du 12 Juin 1959 relatifs à l'Office du Blé.
- Recueil des décrets d'application des textes de la Réforme de 1959, 3 vol. (décrets organiques) et 1 vol. (décrets d'application).
- Loi du 7 Mai 1948 et décret-loi N° 127 du 12 Juin 1959 relatifs à la Direction Générale du Téléphone.
- Décret-loi N° 123 du 12 Juin 1959, organisant le Ministère des Finances.

- Décret N° 3971 du 17 Janvier 1951 relatif à l'Office des Eaux de Beyrouth.
- Loi du 7 Juillet 1954 et déc.-loi N° 34 du 17 Mars 1953 relatifs à l'O.E.T.C.
- Décret-loi N° 150 du 12 Juin 1959 portant statut des Offices autonomes de l'État.
- Loi du 20 Juillet 1956 portant création de l'Office des Eaux du Barouk.
- Décret-loi N° 155 du 12 Juin 1959 portant création de l'Office du Développement Social.
- Décret N° 890 du 21 Mars 1959 relatif à l'Office des Eaux du Metn.
- Décret N° 1308 du 20 Mai 1959 relatif à l'Office des Eaux de Ain el-Delbé.

- *Statistiques du Ministère des Finances* (non publiées).
- *Statistiques du Ministère de l'Education Nationale* (1945-1960).
- *Statistiques du Ministère de l'Economie Nationale* (1950-1960) (publication trimestrielle).

- *Avant-propos au projet de budget* (1956-1959).
- *Budget général et budgets annexes de chaque année* (1937-1960).
- *Rapport général annuel de la Commission des Finances de la Chambre des Députés* (1955-1960).
- *Compte d'exercice de chaque année* (1936-1959).
- *Débats Parlementaires (libanais)* 1945-1960. (J. O.)
- *Revue de Statistiques et Etudes financières* (française, Paris).
- *Revue Judiciaire lib.*, publiée par le Ministère de la Justice (mensuelle).
- *Revue administrative libanaise*.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

Première Partie

ASPECTS SOCIO-ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS DE L'ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE

CHAPITRE PREMIER. — DÉVELOPPEMENT DU RÔLE DE L'ÉTAT
ET ÉVOLUTION SOCIO-ÉCONOMIQUE 9

SECTION I. — Structures libanaises avant la deuxième
guerre mondiale 10

§ 1. — Réalité socio-économique 10

A) Structures sociales 10

B) Structures économiques 14

§ 2. — Rôle de l'État 18

A) Exiguïté des départements économiques et
sociaux 20

B) Importance relative des départements ad-
ministratifs. Sécurité Intérieure et Ex-
térieure 23

SECTION II. — Structures libanaises après la deuxième
guerre mondiale 26

§ 1. — Nouvelles dimensions de la réalité socio-
économique 26

A) Structures sociales	26
B) Structures économiques	32
§ 2. — Apparition d'une fonction socio-économique de l'État et développement de l'administration publique	37
A) Activités économiques et sociales de l'État.	37
B) Développement de l'administration publique	43 x
CHAPITRE DEUXIÈME. — ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES AU LIBAN	
	51
SECTION I. — Développement des moyens d'action financiers de l'État.....	
	52
§ 1. — Ressources publiques.....	52
A) Accroissement des ressources	53
B) Excédents budgétaires.....	63
§ 2. — Dépenses publiques	69
A) Accroissement des dépenses	69
B) Plafond des dépenses	76 x
SECTION II. — Germes d'évolution dans les conceptions financières.....	
	82
§ 1. — Évolution dans la conception des fins....	82
A) Intégration des finances dans l'ordre économique	83
B) Interventionnisme financier de l'État....	86
§ 2. — Évolution dans la conception des moyens.	91
A) Modernisation de la structure budgétaire.	91
B) Modernisation du système fiscal.....	94

Deuxième Partie**ASPECTS JURIDIQUES
DE L'ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE**

CHAPITRE PREMIER. — BASES D'ÉTABLISSEMENT DU BUDGET	101
SECTION I. — Unité budgétaire.....	102
§ 1. — Rupture atténuée de l'unité budgétaire...	103
A) Budgets annexes.....	103
B) Budgets des investissements	112
§ 2. — Rupture accentuée de l'unité budgétaire .	116
A) Budgets autonomes	117
B) Comptes spéciaux du Trésor	121
SECTION II. — Annualité budgétaire	124
§ 1. — Infractions à la règle de l'annualité: autorisations budgétaires pour une courte période.	126
A) Crédits provisoires	126
B) Crédits additionnels	132
§ 2. — Infractions à la règle de l'annualité: autorisations budgétaires pour une longue période	139
A) Reports de crédits	139
B) Crédits d'engagement	145
SECTION III. — Universalité et non-affectation des recettes.....	148
§ 1. — Universalité budgétaire	148
A) Signification et fondement de l'universalité.	149
B) Conception rigoureuse de l'universalité en droit libanais	152

§ 2. — Non-affectation des recettes	157
A) Contenu de la règle.....	158
B) Exceptions à la règle	160
CHAPITRE DEUXIÈME. — PRÉPARATION ET VOTE DU BUDGET	165
SECTION I. — Forme et nature du budget	166
§ 1. — Contexture de l'acte budgétaire	166
§ 2. — Effets juridiques de l'acte budgétaire.....	169
SECTION II. — Travaux préparatoires du budget	172
§ 1. — Préparateurs du budget	172
§ 2. — Méthodes d'évaluation budgétaire	178
SECTION III. — Vote du budget	181
§ 1. — Spécialité du vote des crédits	181
§ 2. — Droit d'amendement des parlementaires ..	188
CHAPITRE TROISIÈME. — EXÉCUTION DU BUDGET	191
SECTION I. — Organes d'exécution	193
§ 1. — Ministère des Finances	194
§ 2. — Trésor public	195
SECTION II. — Personnel d'exécution: administrateurs et comptables	197
§ 1. — Rôle et responsabilité des administrateurs et des comptables.....	198
§ 2. — Séparation des administrateurs et des comptables	203

SECTION III. — Période d'exécution	208
§ 1. — Système de l'exercice et système de la gestion	208
§ 2. — Péremption des créances et dettes de l'État.	213
CHAPITRE QUATRIÈME. — CONTROLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET	217
SECTION I. — Contrôle des dépenses engagées	217
§ 1. — But du contrôle	218
§ 2. — Aménagement du contrôle	220
<i>Appendice: Inspection des Finances</i>	223
SECTION II. — Contrôle de la Cour des Comptes sur les comptables	223
§ 1. — Organisation et rôle de la Cour des Comptes	224
§ 2. — Procédure du jugement des comptes.....	228
SECTION III. — Contrôle parlementaire	231
§ 1. — Nature du contrôle	231
§ 2. — Organisation du contrôle	233
CONCLUSION	235
BIBLIOGRAPHIE	247

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

ACHEVÉ D'IMPRIMER
SUR LES PRESSES DE
L'IMPRIMERIE CATHOLIQUE
LE VINGT-NEUF MAI MIL
NEUF CENT SOIXANTE-DEUX

République Libanaise

Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative
Centre des Projets et des Etudes sur le Secteur Public
(C.P.E.S.P.)