

CONFIDENTIAL

There is a growing concern among the public that the government is not doing enough to protect the environment. This concern is based on the fact that the government has not taken any effective action to reduce air and water pollution.

The government has a responsibility to protect the environment for the benefit of all Americans. It must take immediate action to reduce air and water pollution.

END

CONFIDENTIAL

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

Les systèmes de gestion budgétaire et du Trésor
au Liban : contribution pour leur réhabilitation

Rapport établi par A. Tazi, D. Bouley,
A. Kacemi et M. Thabet

Le 14 mai 1993

<u>Table des matières</u>		<u>Page</u>
I.	Introduction	1
II.	La portée du rapport et résumé des recommandations	3
III.	Législation financière	13
	1. Textes principaux des finances publiques	13
	2. Commentaires	14
	3. Recommandations	15
IV.	La gestion budgétaire et le cadre macro-économique	17
	1. Les budgets économiques	17
	2. Programmation des dépenses à moyen terme	19
	3. Redéploiement des dépenses budgétaires	18
	4. Programmation des investissements	19
V.	Présentation et couverture du budget	20
	1. Présentation du budget	20
	2. Pour une budgétisation des opérations réalisées en dehors du cadre budgétaire	20
	a. Budgétisation des ressources affectées au Fonds des carburants	20
	b. Budgétisation des ressources affectées au Conseil de développement et de reconstruction (CDR)	22
VI.	La préparation du budget	28
	1. Description et observations	28
	2. Recommandations	31
VII.	L'exécution du budget	34
	1. Le circuit de la dépense publique	34
	a. Descriptions et commentaires	34
	b. Recommandations	38
	2. Le cas particulier des dépenses de salaires	39
	a. Description	39
	b. Recommandations	40

Table des matières

Page

c.	Renforcement de la fonction de contrôle financier	74
d.	Renforcement des moyens humains	75
e.	Mise en place des structures de coordination	75
3.	L'informatique au ministère des finances	77

Annexes

I.	Liban : Législation financière	81
II.	Liban : Dispositions financières de la Constitution	91
III.	Liban : Classification administrative des dépenses	93
IV.	Liban : Classification fonctionnelle	98
V.	Liban : Nomenclature comptable de l'Etat (1964)	101
VI.	Liban : Gouvernement et secteur public	106

Tableaux du texte

-	Tableau 1. Liban : Présentation des recommandations à court terme regroupées par priorité et domaines concernés	4
-	Tableau 2. Liban : Présentation des recommandations à moyen terme regroupées par domaine concerné	7
-	Tableau 3. Liban : Calendrier budgétaire actuel	29
-	Tableau 4. Liban : Calendrier budgétaire proposé	33
-	Tableau 5. Liban : Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE)	57
-	Tableau 6. Liban : Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE)	59
-	Tableau 7. Liban : Plan de trésorerie	63

Schémas

-	Schéma 1. Liban : Circuit du bon d'engagement	35a
-	Schéma 2. Liban : Circuit actuel de la dépense publique	35b
-	Schéma 3. Liban : Circuit proposé à moyen terme pour la dépense publique	39a
-	Schéma 4. Liban : Organigramme actuel	70
-	Schéma 5. Liban : Organigramme proposé pour le ministère des finances	76a
-	Schéma 6. Liban : Organigramme proposé pour le ministère des finances	76b

I. Introduction

A la demande des autorités libanaises, une mission du Fonds monétaire international (FMI) a séjourné à Beyrouth du 8 au 27 février 1993 pour passer en revue les institutions et les procédures de gestion des finances publiques. La mission était dirigée par M. A. Tazi du Département des finances publiques du FMI, et comprenait MM. D. Bouley, A. Kacemi et M. Thabet, tous consultants avec le FMI.

Pendant son séjour à Beyrouth, la mission a tenu plusieurs séances de travail avec le Ministre d'Etat aux affaires financières et ses conseillers. Des visites ont été programmées pour la mission avec les Ministres de l'éducation nationale, de la santé et des affaires sociales, et de l'intérieur. Dans ces trois ministères des réunions de travail ont été tenues avec les responsables des directions financières et comptables pour l'examen des procédures de préparation des demandes de crédits budgétaires et de leurs justifications, avant leur suivi au ministère des finances. La mission a aussi rencontré le Gouverneur de la Banque du Liban (BDL) et deux de ses Vice-gouverneurs, le Secrétaire général du Conseil de développement et de reconstruction (CDR), les responsables de la Cour des comptes et ceux de l'Inspection centrale qui est rattachée au Premier ministre.

Au ministère des finances plusieurs séances de travail ont été tenues avec la direction du budget, la direction de la trésorerie, la direction de la comptabilité publique et le service de l'ordonnancement central.

Les discussions avec tous ces responsables ont été très instructives et franches et la mission tient à exprimer sa reconnaissance pour toute la coopération reçue et la courtoisie de l'accueil.

Le Liban a connu depuis 1975 une situation très difficile marquée par une guerre civile qui a détruit ses institutions et affecté lourdement ses ressources humaines qui faisaient la fierté du pays. L'Etat était paralysé et les institutions publiques se sont démantelées. Le ministère des finances a été obligé de déménager plusieurs fois d'un immeuble à l'autre. Suite aux destructions physiques, le centre informatique du ministère a été totalement détruit et avec lui un certain nombre d'archives, de documents comptables, de fichiers, etc. Durant toute cette période, le budget ne pouvait être préparé et approuvé et l'Etat opérait en recourant à des avances du Trésor par le biais de la BDL et à des demandes exceptionnelles de crédits. Il est certain que les procédures légales et réglementaires de la gestion des finances publiques ne pouvaient être suivies ni appliquées. En réalité le Liban essayait de gérer une économie de guerre.

Avec le retour à la normale après les accords de TAEF (1989) un gouvernement d'union nationale a été formé et le Liban entre dans l'ère de la deuxième république. Les services publics essaient de reprendre doucement leur fonctionnement et l'administration ressuscite

II. Portée du rapport et résumé des recommandations

Le présent rapport est une version développée et amendée de l'aide-mémoire qui a été remis à Monsieur le Ministre d'Etat aux affaires financières avant le départ de Beyrouth de la mission. En effet des éléments nouveaux ont été apportés, à la suite des entretiens qui ont été accordés par Monsieur le Ministre à la mission, à la fin de son séjour et de la visite d'un poste comptable à l'extérieur de Beyrouth.

Ce rapport est une contribution pour la réhabilitation des systèmes de gestion budgétaire et du Trésor. Il présente tout d'abord un tableau des recommandations proposées pour le court terme et le moyen terme. Une série de dix recommandations à court terme est décrite pour une mise en oeuvre immédiate, ces actions devraient avoir un impact significatif sur l'amélioration des systèmes. Ces recommandations sont regroupées par priorité dans le Tableau 1, montrant le domaine de chaque recommandation, décrivant les actions ou mesures à entreprendre, les objectifs recherchés, l'unité administrative devant remplir les tâches à accomplir et la durée estimée pour la mise en place de chaque recommandation. Pour le moyen terme une série plus longue d'actions (trente-cinq) devrait renforcer les actions à court terme avec une modification profonde des systèmes en place. Ces actions à entreprendre sont résumées dans le Tableau 2 et regroupées par priorités et domaines concernés suivant la même présentation que les recommandations pour le court terme. La législation financière en place, est examinée dans le chapitre 3 ; celle-ci est ancienne et devrait être révisée, car elle ne correspond plus aux besoins actuels, mais surtout elle demande à être diffusée auprès des services et vulgarisée auprès des agents en charge de son application. Les liens entre le budget et le cadre macro-économique à court et moyen terme n'existent pas au niveau de la confection du budget; cependant celui-ci devrait s'inscrire dans un tel cadre, et c'est dans celui-ci que pourrait-être envisagé un redéploiement des dépenses de fonctionnement, une programmation plus complète des dépenses d'investissement. Ceci fait l'objet du chapitre 4.

Le chapitre 5 est relatif à la présentation et au champ de couverture du budget. Ce champ apparaît incomplet et devrait y inclure les opérations de l'Etat actuellement débudgétisées, réalisées par certains organismes publics, et plus particulièrement en matière d'investissement. Le processus de la préparation du budget est décrit au chapitre 6, des écarts importants existent quant à ce processus, entre les textes législatifs et réglementaires et la pratique. Des recommandations sont formulées, mais celles-ci sont tributaires de l'apport en ressources humaines. L'exécution de la dépense budgétaire est présentée dans le chapitre 7. Son circuit est complexe et fait l'objet de multiples contrôles formels entraînant des retards dans les remplacements. Des réformes urgentes doivent-être prises et ce, plus particulièrement dans le domaine de la gestion des salaires.

Tableau 1. Liban : Présentation des recommandations à court terme regroupées par priorité et domaines concernés (suite)

Domaine des recommandations	Actions ou mesures à entreprendre	Objectifs recherchés	Unité administrative responsable ou concernée	Mise en place et durée estimée de réalisation
<p>- Contrôle des dépenses publiques</p>	<p>5. Prendre les mesures pour donner le quitus sur tous les comptes antérieurs à l'année 1992, l'objectif étant de permettre au contrôle a posteriori de la Cour des Comptes de s'exercer sur les gestions à venir. En effet, la reconstitution des comptes antérieurs à l'année 1992 ne paraît pas utile et réalisable. Une proposition de Loi doit être faite au Parlement dans ce sens.</p>	<p>Quitus sur les gestions antérieures à 1992</p>	<p>Ministère des finances/ Gouvernement/Parlement</p>	<p>Immédiatement</p>
<p>- Présentation et couverture budgétaires</p>	<p>6. Intégrer les opérations faites par le Conseil de développement et de reconstruction au budget général. Cette intégration est nécessaire en vue de donner plus de transparence à la gestion des finances publiques et d'impliquer davantage les ministères dépenaiers dans le suivi de leurs projets d'équipement. La circulaire budgétaire adressée aux administrations pour la préparation du budget 1994 doit contenir des dispositions dans ce sens.</p>	<p>Intégration des opérations du CDR</p>	<p>Ministère des Finances/Ministères dépenaiers</p>	<p>Dans le budget 1993</p>
<p>- Préparation, exécution et contrôle du budget</p>	<p>7. Renforcer les moyens de la Direction du budget. Cette Direction ne peut remplir ses fonctions si elle n'est pas dotée très rapidement des personnels qualifiés nécessaires (analystes financiers, économistes, comptables, etc.) pour développer sa capacité de négocier avec les ministères dépenaiers. Il est urgent de mettre à sa disposition les moyens bureautiques indispensables pour sa réhabilitation (machines à calculer, machine de traitement de texte, photocopieur, etc.).</p>	<p>Renforcement de la Direction du budget</p>	<p>Ministère des finances</p>	<p>Immédiatement</p>

Tableau 2. Liban : Présentation des recommandations à moyen terme regroupées par domaine concerné

Domaine de la recommandation	Action ou mesure à entreprendre	Objectifs recherchés	Unité administrative responsable ou concernée	Mise en place et durée estimée de réalisation
Législation financière	<ul style="list-style-type: none"> Réexaminer et alléger la Loi sur la comptabilité publique. Les grands principes relatifs à la présentation et au vote du budget à la détermination des ressources et des charges de l'Etat et l'exécution du budget doivent figurer dans une loi organique, les autres aspects doivent être traités dans des textes réglementaires (comptabilité publique, marchés publics) ou dans le cadre des lois de finances annuelles. Pallier la méconnaissance de cette législation par les agents en mettant en oeuvre les actions de formation nécessaire. Analyser le bien fondé des contrôles en vue de les simplifier et de les adapter. Généraliser la procédure des lois programmes pour tous les investissements pluriannuels. 	<p>Code des finances publiques</p> <p>Plan de formation</p> <p>Simplification des contrôles</p> <p>Lois programmes</p>	<p>Ministère des finances/Gouvernement/Parlement</p> <p>Ministère des finances</p> <p>Ministère des finances/Gouvernement/Parlement</p> <p>Ministère des finances/Ministères dépeniers/CDR</p>	<p>A initier dès à présent, pourrait être achevé en une année</p> <p>A initier immédiatement, pourrait nécessiter 6 mois à 9 mois</p> <p>Action qui pourrait exiger 6 mois à une année</p> <p>A entreprendre dans le cadre du budget 1994</p>
Gestion budgétaire et cadre macro-économique	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place d'une procédure qui permet la prise en compte des paiements directs opérés sur les produits des dons et des emprunts extérieurs, par l'inscription de crédits budgétaires équivalents, et l'enregistrement des dépenses au vu des pièces justificatives. 	Document budgétaire complet	Direction du budget/Direction de la trésorerie/BDL	A initier dans le cadre du budget 1994

Tableau 2. Liban : Présentation des recommandations à moyen terme regroupées par domaine concerné (suite)

Domaine de la recommandation	Action ou mesure à entreprendre	Objectifs recherchés	Unité administrative responsable ou concernée	Mise en place et durée estimée de réalisation
Exécution du budget	<ul style="list-style-type: none"> - Faire adopter le budget dans les délais constitutionnels, la régulation du rythme de la dépense pouvant être faite par des ouvertures mensuelles de crédits (dépenses courantes) ou trimestrielles (dépenses d'équipement). - Inscire dans le budget des enveloppes de crédits tenant compte de l'inflation et des fluctuations des taux de change. - Renforcer les structures du Ministère des finances par la dotation en moyens humains et matériels suffisants. - Imposer la tenue d'une comptabilité des engagements et d'une comptabilité des ordonnancements centralisés au Ministère des finances. - Alléger le circuit de la dépense publique en supprimant le timbre "bon à payer" apposé par les comptables administratifs sur les mandats de paiement. - Compléter et mettre à jour le fichier central des salaires. - Entamer une réflexion sur l'opportunité de maintien du partage actuel de l'exercice du contrôle a priori entre le contrôle des engagements des dépenses et la Cour des comptes. - Doter les organes de contrôle des moyens matériels et humains nécessaires à leur fonctionnement normal. 	<p>Régulation des dépenses</p> <p>Budget réaliste</p> <p>Renforcement des structures</p> <p>Comptabilité des engagements et des ordonnancements</p> <p>Simplification du paiement</p> <p>Fichier des salaires</p> <p>Rationalisation du contrôle</p> <p>Renforcement des moyens de contrôle</p>	<p>Ministère des finances/ Gouvernement/Parlement</p> <p>Ministère des finances</p> <p>Ministère des finances</p> <p>Ministère des finances/ Ministères dépeniers</p> <p>Ministère des finances/ Ministères dépeniers</p> <p>Ministère des finances/ Gouvernement/Parlement/ Cours des comptes</p> <p>Ministère des finances</p>	<p>A mettre en oeuvre pour le budget 1994</p> <p>A mettre en oeuvre pour le budget 1994</p> <p>A mettre en oeuvre progressivement des résultats pouvant être sensibles dans le budget 1994</p> <p>Immédiatement pour l'exécution du budget 1993</p> <p>Immédiatement, sur décision du Ministère des finances</p> <p>A initier immédiatement l'opération de mise à jour peut être réalisée en 6 mois</p> <p>A engager dès à présent pour aboutir a une décision pour l'exécution du budget 1994</p> <p>A entamer dès à présent</p>

Tableau 2. Liban : Présentation des recommandations à moyen terme regroupées par domaine concerné (fin)

Domaine de la recommandation	Action ou mesure à entreprendre	Objectifs recherchés	Unité administrative responsable ou concernée	Mise en place et durée estimée de réalisation
Réorganisation du Ministère des finances	<ul style="list-style-type: none"> - Institution d'un comptable central de l'Etat, ayant les attributions d'un comptable principal centralisateur. - Création d'une direction du contrôle financier chargée du contrôle des établissements publics autonomes et des collectivités territoriales. - Création d'une unité chargée de la vérification effective sur place des caisses et du suivi du recouvrement. - Informatisation intégrée des opérations de recettes et de dépenses du ministère des finances. 	<p>Centralisation comptable</p> <p>Contrôle financier</p> <p>Vérification des caisses et du recouvrement</p> <p>Informatisation intégrée</p>	<p>Ministère des finances</p> <p>Ministère des finances</p> <p>Ministère des finances</p> <p>Ministère des finances</p>	<p>Les mesures organisationnelles font partie du schéma de réorganisation du Ministère des finances qui peut être adopté durant 1993.</p> <p>A entamer dès maintenant et de façon progressive, l'achèvement de cette informatisation peut intervenir fin 1994.</p>

III. Législation Financière

La législation financière a été examinée dans sa version originale en langue arabe. Les principales dispositions de cette législation ont été traduites par la mission et figurent en annexes I et II.

1. Textes principaux des finances publiques

a. La législation financière libanaise se trouve consigner dans les textes ci-après :

(1) La Constitution libanaise du 26 mai 1926, qui a reçu plusieurs amendements dont les plus récents ont été introduits par les accords de TAEF du 11 octobre 1989. Les principales dispositions concernant le vote du budget par l'Assemblée nationale sont contenues dans les articles 81 à 89.

(2) La Loi sur la comptabilité publique du 30 décembre 1963, dont certaines dispositions ont été modifiées en 1966.

(3) Les statuts de la BDL, repris dans le code de la monnaie et du crédit, promulgué le 1er août 1963.

(4) D'autres textes traitant du domaine de la comptabilité publique :

(a) Décision du Ministre des finances du 28 février 1966 relative à la présentation du budget.

(b) Décret no. 16.573 du 5 juin 1964 relatif au dépôt au Trésor des avoirs des administrations et des établissements publics et à l'unité de caisse.

(c) Décret no. 17.058 du 7 août 1964 fixant le plan comptable de l'Etat, les principes de la tenue des comptes et l'organisation du service de la comptabilité publique.

(d) Décret no. 3149 du 16 novembre 1965, organisant la régie d'avances permanentes.

(e) Décret no. 3373 du 11 décembre 1965, relatif aux principes d'organisation des comptes et des états financiers, de leur vérification et de leur unification.

(5) Les principaux textes sur le contrôle des finances publiques sont :

(a) Décret no. 364 du 13 octobre 1964, fixant les principes du contrôle des engagements de dépenses.

définition des comptes du Trésor et nomenclature des comptes de l'Etat obsolète, ne tenant pas compte de l'existence d'un plan comptable général libanais, les problèmes relatifs au Fonds de réserve et au déficit de clôture sont à voir dans le cadre d'une nouvelle perspective des finances publiques.

Elle est également lourde et peu aisée à mettre en application. Il en est ainsi du circuit complexe de la dépense publique, de l'existence de niveaux multiples de responsabilité et de contrôle.

3. Recommandations

a. La Loi sur la comptabilité publique doit être réexaminée et allégée. Elle doit se limiter sous la forme d'une loi organique des finances qui présenterait les grands principes relatifs à : (1) la présentation et au vote du budget, y compris la définition du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor ; (2) la détermination des ressources et des charges de l'Etat ; et (3) l'exécution du budget. Les dispositions plus spécifiques seront reprises dans des textes réglementaires, comme ceux ayant trait à la comptabilité publique, aux marchés publics ou dans le cadre des lois de finances annuelles. Il faudrait mettre en forme un véritable code des finances publiques clair et qui pourrait être aisément compris par les responsables des finances publiques.

b. La méconnaissance de la législation constatée chez les agents et les cadres du ministère des finances, nécessite la mise en place d'un plan de formation et de recyclage. Ce plan doit être précédé d'une identification des besoins en formation et être adapté aux fonctions occupées, l'objectif étant de relever le niveau de qualification des agents et des cadres.

c. La législation financière doit aussi être complétée sur un certain nombre de points. Ce travail de réexamen et de mise à jour devra donner lieu, après étude, à la mise en place d'une nomenclature budgétaire adéquate, et d'un plan comptable de l'Etat structuré et homogène. Il doit aussi aboutir à une nouvelle organisation du réseau des postes comptables et à une nouvelle classification des comptables publics ; ceci dans le but d'offrir la possibilité d'une centralisation des opérations de tous les comptables.

d. Il est nécessaire aussi de se pencher sur les aspects relatifs au contrôle des finances publiques. La multiplicité des contrôles a priori rend en effet le circuit de la dépense publique long et complexe. Les opérations de contrôle sont exécutées par un grand nombre d'intervenants : le contrôleur des engagements et le service d'ordonnancement, les comptables principaux et secondaires, la Cour des comptes, l'inspection générale des finances. Ces contrôles ont souvent le même objectif ; la régularité budgétaire des opérations et la conformité aux lois et règlements en vigueur. Le contrôle a posteriori est actuellement quasi inexistant. D'où

IV. La Gestion budgétaire et le Cadre Macro-économique

Compte tenu de l'importance du rôle du budget comme instrument d'action économique, et aussi de l'influence sur les recettes et les dépenses des variations de l'équilibre économique général, il est nécessaire d'avoir une articulation entre le budget de l'Etat et les agrégats macro-économiques. Ceci était mentionné dans l'article 18 de la Loi sur la comptabilité publique qui dispose que le Ministre des Finances est appelé à présenter au Parlement un rapport sur la situation économique et financière du pays, avec les hypothèses utilisés pour préparer le projet de budget.

Mais force est de constater que cette liaison n'existe pas. La circulaire budgétaire que prépare la direction du budget ne donne aux autres départements ministériels aucune orientation d'ordre macro-économique pour l'évaluation des prévisions budgétaires.

Ainsi conviendrait-il de placer les propositions budgétaires dans le cadre d'une vision macro-économique, vision d'abord à court terme avec l'utilisation des budgets économiques, et à moyen terme avec une programmation des dépenses publiques, permettant un redéploiement de celles-ci et une programmation exhaustive des dépenses d'investissement.

1. Les budgets économiques

Les budgets économiques sont des prévisions annuelles de variables macro-économiques qui intègrent les effets attendus de la politique économique et financière décidée par le gouvernement. Les projections reposent pour une année budgétaire donnée sur les informations statistiques contenues dans les comptes définitifs ou rétrospectifs de l'année (n-2) et se présentent sous forme de comptes prévisionnels pour l'année (n-1) et de principales hypothèses économiques pour l'année (n). Plusieurs versions de ces budgets économiques sont préparées, la première version ne prend en compte que les perspectives économiques et les orientations souhaitables en matière financière. La dernière version du budget économique de l'année (n), établi dans la seconde partie de l'année (n-1), est celle qui intègre les conséquences pour l'équilibre macro-économique des décisions budgétaires et fiscales qui ont été retenues par le gouvernement et qui figure dans le projet de Loi de finances.

Ainsi, les budgets économiques fournissent une information sur ce qui peut se passer, compte tenu des hypothèses retenues dans la politique gouvernementale. Il est clair que la confection de budgets économiques au Liban demande une infrastructure assez élaborée et des moyens au niveau de l'analyse macro-économique et des choix de modèles macro-économiques performants. Ceci devrait être mis en place dans les meilleurs délais.

induites des investissements réalisés. La cellule des études et de prévisions, dont la création est proposée au sein de la direction du budget, est appelée à remplir cette tâche.

4. Programmation des investissements

La dimension pluri-annuelle est aussi indispensable pour la programmation des investissements de l'Etat, opérations qui dépassent l'horizon annuel. Pour éviter à l'Etat de s'engager au delà de ses capacités de réalisation et de financement, il convient d'avoir les instruments adéquats de maîtrise des investissements, comme un programme triennal glissant d'investissements publics. Cela est d'autant plus important que le Liban entre dans une phase de reconstruction. Le Conseil de développement et de reconstruction (CDR) est en train de travailler en collaboration avec la Banque mondiale sur un programme d'investissements publics basé sur un modèle intégrant quatre secteurs (public, privé, monétaire et extérieur). Ces travaux peuvent être exploités pour identifier les investissements à réaliser sur financement du budget de l'Etat (investissements directs de l'administration et transferts en capital). Techniquement, l'articulation entre le budget de l'Etat (horizon annuel) et le programme triennal, peut être assurée sans difficultés, au moyen de la procédure de lois de programmes. Par la loi de programme, le budget est en mesure de saisir les coûts des programmes et les échéanciers en crédits d'engagements et de paiements correspondants. Cette procédure est prévue par la législation budgétaire et elle est parfois utilisée (par exemple, pour les télécommunications en 1991). La mission recommande son utilisation systématique pour tous les programmes d'investissement de l'Etat.

le fuel. D'après une estimation de la BDL 1/ celui-ci a été subventionné en 1992 à hauteur de LL 145 milliards. Il n'a pas été relevé de traces de ces opérations ni dans le budget de 1991, ni dans celui de 1992. Aussi est-il difficile de maîtriser l'évolution de ces charges tant qu'elles restent en dehors du processus budgétaire. Il est recommandé par conséquent de procéder à leur budgétisation dans les meilleurs délais.

Le passage de ces opérations par le cadre budgétaire permet de les soumettre à l'exercice annuel des choix de priorités pour allouer des ressources limitées. L'exercice budgétaire offre l'occasion d'explorer d'autres alternatives et de développer des scénarios pour l'encadrement de ces subventions. Ceci peut se traduire par l'introduction de mesures nouvelles en matière de tarification, de compression du prix de revient, ou de rationalisation de la production d'électricité.

Techniquement la budgétisation des opérations de subvention du fuel ne devrait pas a priori poser de problèmes. Cette budgétisation peut être envisagée de deux façons.

(1) Une budgétisation intégrale en recettes et en dépenses

Dans ce cas le Fonds des Carburants serait une simple rubrique budgétaire du ministère de l'industrie et du pétrole, et ses recettes affectées seraient incorporées aux recettes budgétaires. Le ministre de l'industrie et du pétrole engagerait les montants de la subvention, dans la limite des crédits autorisés et conformément à la procédure d'exécution des dépenses publiques.

(2) Une budgétisation selon le système de la dotation

Ce système est plus souple dans la mesure où il permet l'affectation des ressources tant que celles-ci passent par le cadre budgétaire. Dans ces conditions le Fonds des carburants peut être maintenu; il doit être alimenté par une dotation budgétaire et son niveau d'intervention est fixé dans la limite de cette dotation. Ce système fonctionne actuellement pour la subvention des produits céréaliers. Une dotation est prévue à cet effet au budget du ministère de l'économie et du commerce, pour être débloquée en cours d'année à l'office des céréales et des betteraves sucrières, géré en budget annexe. La différence est que le Fonds des Carburants n'est pas un budget annexe et il n'est pas souhaitable, qu'il le soit. Sa structuration en unité administrative entraînerait des coûts de gestion qui ne sont pas justifiés actuellement par un besoin réel. Il est préférable que le Fonds des carburants demeure sous forme de compte du Trésor dont la gestion relève des services concernés du ministère de l'industrie et du pétrole. La dotation versée par le budget de l'Etat serait utilisée dans le cadre de ce fonds conformément à un programme

1/ Subvention faite par la BDL sur la base de la valeur des importations de 1992.

de l'Etat et des municipalités. Le CDR a aussi supervisé la réalisation des investissements en construction et en équipement au profit des entreprises publiques telles que EDL et le port de Beyrouth. Des projets du secteur privé (équipement des hôpitaux privés) ont été également réalisés par l'intermédiaire du CDR. Au cours de l'année 1992, le CDR a réalisé des investissements pour une valeur de l'ordre de LL 18,6 milliards, utilisés en majeure partie pour les projets de l'aéroport de Beyrouth, la réhabilitation des routes et des constructions administratives et l'achat d'équipement.

Les montants déboursés par le CDR pour la réalisation de ces projets sont comptabilisés en tant que prêts accordés aux destinataires respectifs des projets, l'Etat, les entreprises publiques et le secteur privé. Le financement de ces actions est assuré par les crédits transférés par les ministères, les avances de trésorerie, et les crédits extérieurs aussi bien garantis par l'Etat que contractés en son nom. Le CDR agit en tant qu'agence d'exécution qui se fait confier les ressources et qui doit rendre compte de leur utilisation. Néanmoins se pose le problème de la budgétisation de ces opérations. En effet, excepté les opérations sur crédits transférés par les ministères, les autres opérations ne sont pas reflétées en ressources et emplois au budget général de l'Etat. La plupart de ces opérations échappe ainsi au processus budgétaire avec ses phases d'allocation de ressources, d'exécution et de suivi, et de contrôle de l'utilisation des crédits. En outre la gestion hors budget affaiblit le suivi par les départements sectoriels de leurs projets respectifs et ne facilite pas au ministère des finances la maîtrise de l'endettement extérieur et le suivi consolidé des agrégats des finances publiques. Le problème de budgétisation va se poser en termes encore plus accentués à l'occasion de la mise en oeuvre du programme triennal de reconstruction, portant sur une enveloppe de 2,35 milliards, réalisable sur trois ans (1993-95). Ce programme regroupe les actions urgentes d'un programme quinquennal de reconstruction encore plus important évalué à \$4,5 milliards.

(2) Recommandations de budgétisation

Une budgétisation intégrale de l'activité du CDR n'est pas à l'heure actuelle souhaitable, au moins pour trois raisons, à savoir (1) la faiblesse manifeste de la capacité de réalisation des départements ministériels, (2) les moyens relativement importants mais temporaires dont dispose le CDR, et (3) le caractère exceptionnel des opérations de reconstruction. Ces dernières opérations portent sur des actions intégrées qui impliquent plusieurs intervenants, nécessitant par conséquent un effort spécial d'harmonisation et de coordination.

Cependant une gestion rigoureuse des finances publiques ne peut tolérer qu'un volume important des opérations financières de l'Etat soit exécuté en dehors du cadre budgétaire légal. Pour concilier l'objectif budgétisation avec le souci de rapidité et d'efficacité de gestion qu'offre le CDR, la mission propose des formules de budgétisation souple avec une mise en application progressive, en trois phases.

2. L'exécution et le suivi des crédits inscrits au budget de l'Etat en vue de financer des actions dont les réalisations sont confiées au CDR, se dérouleront conformément au circuit de la dépense défini par les règles de la comptabilité publique. La procédure du transfert qui est d'ailleurs partiellement utilisée pour quelques opérations sera généralisée pour tous les crédits transférables. Elle a, en effet, le double avantage de saisir les opérations en question en ressources (produits de dons et crédits extérieurs) et en emplois (dépenses enregistrées au budget du département concerné), et d'impliquer les ministères intéressés dans un suivi exhaustif des opérations budgétaires, chacun dans son domaine respectif.

3. L'application de la procédure de transfert de crédit ne soulève pas de difficultés quand il s'agit de crédits financés par des ressources propres du budget ou par les produits de dons et emprunts extérieurs débloqués au profit du Trésor. En revanche l'application de cette procédure aux crédits transférables financés par des dons ou prêts extérieurs débloqués directement aux fournisseurs sur ordre du CDR (demande de tirage), suscite quelques difficultés d'ordre pratique. En effet ces opérations "de paiements directs" n'induisent pas de mouvements de trésorerie, mais elles se traduisent par un endettement (ou une ressource en don) et un emploi équivalent (dépense correspondant à la valeur du bien ou des services acquis). Néanmoins il est possible de maîtriser ces opérations de paiement direct dont l'incidence sur le budget est déjà prévue en recettes et en dépenses dans le document budgétaire. A cet effet, trois procédures de gestion sont possibles, à savoir la procédure du préfinancement, la procédure de comptabilisation préalable au déboursement et enfin la procédure de régularisation.

Selon la procédure de préfinancement, le budget de l'Etat avance d'abord les fonds nécessaires pour la réalisation des actions dont le financement est assuré par des crédits extérieurs. Ces derniers sont activés ensuite pour le remboursement des montants avancés en préfinancement, au vu des demandes de tirages appuyées des pièces justificatives du paiement. La procédure de préfinancement permet aussi une exécution de toutes les opérations financières sur des crédits extérieurs, conformément aux règles d'exécution des dépenses publiques. Elle présente cependant les inconvénients d'exercer une pression sur la trésorerie de l'Etat, (elle n'est possible qu'en période d'aisance de trésorerie) et d'exposer les finances publiques au risque de change entre le préfinancement et le remboursement.

La procédure de comptabilisation des opérations de paiements directs, préalablement au déboursement, consiste à faire transiter les demandes de tirages établies par le CDR en tant qu'instance accréditée auprès du bailleur de fonds, par l'ordonnateur et le comptable central relevant du ministère des finances. Les opérations seraient ainsi saisies en recettes et en dépenses. A remarquer que dans la pratique, dans d'autres pays, cette procédure s'est révélée lourde dans la mesure où l'ordonnateur et le

des ressources à des actions déterminées, le caractère temporaire des opérations de reconstruction et la coordination et l'exécution de ces opérations par le CDR.

Etant donné le caractère temporaire des opérations de reconstruction, il est préférable de les identifier à part de l'activité budgétaire habituelle. Cela permet d'une part d'isoler leur impact de la tendance normale de l'évolution des données budgétaires, et d'évaluer, d'autre part l'effort budgétaire en ressources propres pour contribuer au financement des programmes de reconstruction. La technique du compte spécial permet d'isoler ces opérations tout en les soumettant à la procédure budgétaire réglementaire.

Le compte spécial de développement et de reconstruction peut être ainsi un moyen pour mieux organiser les rapports entre le budget de l'Etat et le CDR. L'établissement du programme d'emploi pour le compte spécial offre l'occasion d'une concertation entre le ministère des finances, les départements ministériels et le CDR. Les prévisions en matière des recettes et des dépenses du compte spécial seront arrêtées en commun accord. Le CDR aura aussi à exercer les attributions de coordination budgétaire dont il est question dans l'article 3 alinéa 2 du décret de 1977 précité.

Ces propos sur la formule du compte spécial ne sont qu'un début de réflexion qu'il y a lieu d'approfondir pour juger de l'opportunité d'adoption de cette technique de gestion budgétaire. En cas d'option pour la formule de compte spécial, il conviendrait d'amender en la complétant la législation budgétaire libanaise dans le but de soumettre les opérations des comptes spéciaux aux règles d'exécution du budget de l'Etat.

Tableau 3. Liban : Calendrier budgétaire actuel

Dates	Intervenants	Durée	Observations
Début janvier/ fin février	Gouvernement/ Ministère des finances	2 mois	- Envoi de la circulaire budgétaire aux administrations
Début mars/ fin mai	Directions des ministères dépendants	3 mois	- Préparation des propositions budgétaires
Début juin/ fin septembre	Ministère des finances/Directions des ministères dépendants	4 mois	- Discussions budgétaires - Finalisation du projet de budget
Début octobre/ fin décembre (ou fin janvier de l'année suivante) <u>1/</u>	Gouvernement/ Parlement	3 mois	- Discussion du projet de budget - Adoption du budget

1/ Si le projet de budget n'est pas adopté à la fin du mois de janvier de l'année suivante, il est recouru à la procédure des douzièmes provisoires.

celle où ils sont prévus. La législation budgétaire traite de la procédure de reports en tant qu'exception à la règle de l'annualité. En effet, l'article 114 de la Loi sur la comptabilité publique dispose que les crédits non engagés au 31 décembre de l'année sont annulés à l'exception des crédits de la deuxième partie (volets A et B) réservés aux travaux et constructions, ainsi qu'aux crédits de la première et de la deuxième partie, donnant lieu à des engagements vis à vis des tiers.

Dans la pratique, les reports de crédits d'une année sur l'autre portent sur des montants importants. A titre d'exemple des crédits de fonctionnement de l'ordre de LL 8 milliards ont été reportés de 1990 à 1991 dans le cadre du budget annexe des télécommunications. De ce fait, les crédits de fonctionnement pouvant être effectivement exécutés en 1991 dans le cadre de ce budget annexe ont augmenté de l'ordre de 43 %. Dans certains pays, la pratique des reports de crédits s'est traduite par l'accumulation de montants considérables de crédits disponibles, dépassant la capacité de réalisation des administrations et de paiement du Trésor et occasionnent des arriérés importants du Trésor.

2. Recommandations

La réactivation de l'activité budgétaire et le recentrage du rôle du ministère des finances dans ce processus, sont subordonnés au renforcement de la capacité de négociation de la direction du budget et de ses moyens humains et matériels.

a. La direction du budget doit constituer une banque de données économiques et financières qui puisse lui permettre de mieux informer les administrations sur les orientations que doivent suivre leurs propositions, et de mieux contrôler celles-ci au moment de leur présentation. Ces données peuvent être globales mais aussi sectorielles, et comporter en particulier des éléments de coûts des services, tels que le coût d'un lit d'hôpital, le coût d'une classe d'élèves, le coût des services d'un instituteur, etc. Une action doit être engagée dans ce sens en vue de recenser les données existantes (auprès de la direction des études à la BDL pour les données économiques et financières globales, et les ministères pour les données sectorielles).

b. Le ministère des finances doit préparer une note d'orientation générale sur l'état de l'environnement économique international et les développements au niveau national. Les tendances générales, ainsi que les indicateurs globaux et sectoriels avec les prévisions de leur évolution par exemple : (1) le taux d'accroissement démographique, (2) le produit intérieur, (3) le taux de croissance prévu, (4) les prévisions d'inflation, (5) la situation des équilibres extérieurs et la prévision monétaire, etc.

Cette note doit présenter les estimations des recettes fiscales et non fiscales et l'enveloppe globale des dépenses publiques dans un cadre d'équilibre général des finances publiques.

Tableau 4. Liban : Calendrier budgétaire proposé

Dates	Intervenants	Durée	Observations
Début janvier/ fin février	Gouvernement/ Ministère des Finances	2 mois	- Préparation de la note d'orientations générales - Envoi de la circulaire budgétaire aux administrations
Début mars/ fin avril	Direction des ministères dépendants	2 mois	Préparation des propositions budgétaires
Mois de mai	Ministères dépendants	1 mois	Synthèse des propositions des directions
Début juin/ fin août	Ministère des finances/Ministères dépendants	3 mois	- Discussions budgétaires - Finalisation des propositions des ministères
Mois de septembre	Ministère des finances	1 mois	Synthèse et mise en forme du document budgétaire
Début octobre/ fin décembre	Gouvernement/ Parlement	3 mois	- Discussion du projet de budget - Adoption du budget

Les crédits additionnels ou complémentaires sont prévus pour pallier les situations de déficit, par imputation sur les crédits au titre de la réserve budgétaire, mais celle-ci ne peut logiquement prévoir des masses de crédits considérables non affectés pour couvrir les besoins.

(c) De ce fait, les crédits additionnels et complémentaires souvent ne suffisent pas et le recours à des avances de trésorerie est devenu une constante de la réalité budgétaire du pays. La continuité du service public, les nécessités de la reconstruction du pays font qu'il est pratiquement impossible, au risque de générer des déséquilibres graves, de ne pas recourir aux avances de trésorerie, lesquelles ont été financées pendant ces deux dernières années par l'émission des bons du Trésor. Ces pratiques sont en fait beaucoup plus dictées par des considérations de sécurité et de paix sociale que par le respect de l'orthodoxie budgétaire et financière. La possibilité de blocage de crédits au Conseil des ministres n'a pas reçu à notre connaissance d'application. C'est dans ce contexte que les budgets 1991 et 1992 examinés par la mission ont été exécutés.

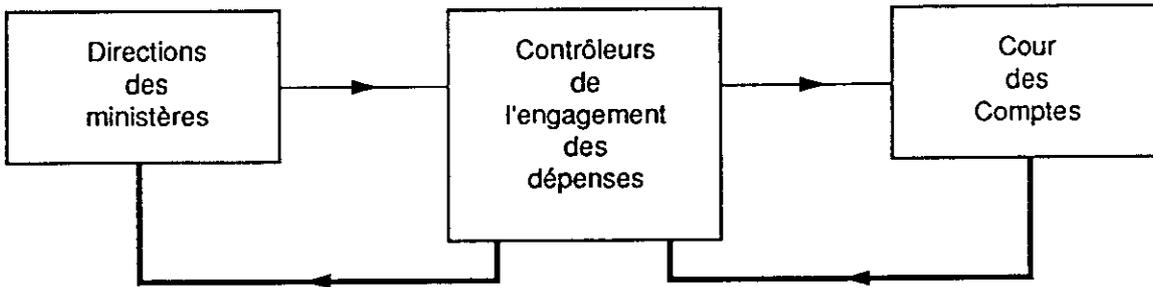
(2) L'exécution des dépenses publiques

Les procédures d'exécution des dépenses sont du point de vue légal et réglementaire très analytiques et très détaillées (voir schéma 1 : circuit du bon d'engagement). Ces procédures sont décrites dans le schéma 2 : circuit de la dépense publique actuel. Les réunions que la mission a eues avec les différents intervenants : ministères dépensiers, tels que ceux de l'éducation nationale, de la santé et affaires sociales et de l'intérieur, le ministère des finances, les organismes de contrôle, ont porté sur les relations que ces différents organismes entretiennent entre eux, et sur la nature de leur activité et l'organisation de leurs services respectifs. Mais c'est surtout la nature de leurs apports à l'intérieur du processus de la dépense publique et l'utilité de leur intervention qui a retenu l'attention.

(a) L'engagement de la dépense et son contrôle. La préparation des demandes d'engagement des dépenses et leur contrôle sont réalisés par les ministères dépensiers en relation avec le contrôle des engagements de dépenses.

(i) Au sein des ministères les dossiers d'engagement des dépenses sont établis par direction et la comptabilité des engagements est également suivie par direction. Le cas des directions du ministère de l'intérieur ne présente pas de particularité par rapport aux deux autres ministères, éducation nationale et santé et affaires sociales, dont le processus de dépenses a été analysé par la mission. Une fois que le montant des douzièmes provisoires est connu, le comptable de chaque administration concernée est habilité à procéder à l'engagement des dépenses. Pratiquement le mécanisme débute par l'établissement d'une demande d'engagement de crédit qui détaille la nature de la dépense, l'imputation budgétaire par référence à la nomenclature administrative conçue en parties, titres, chapitres, articles et paragraphes, les crédits inscrits au budget, les crédits

Schéma 1. Liban: Circuit du bon d'engagement



ORDONNANCEMENT MANDATEMENT

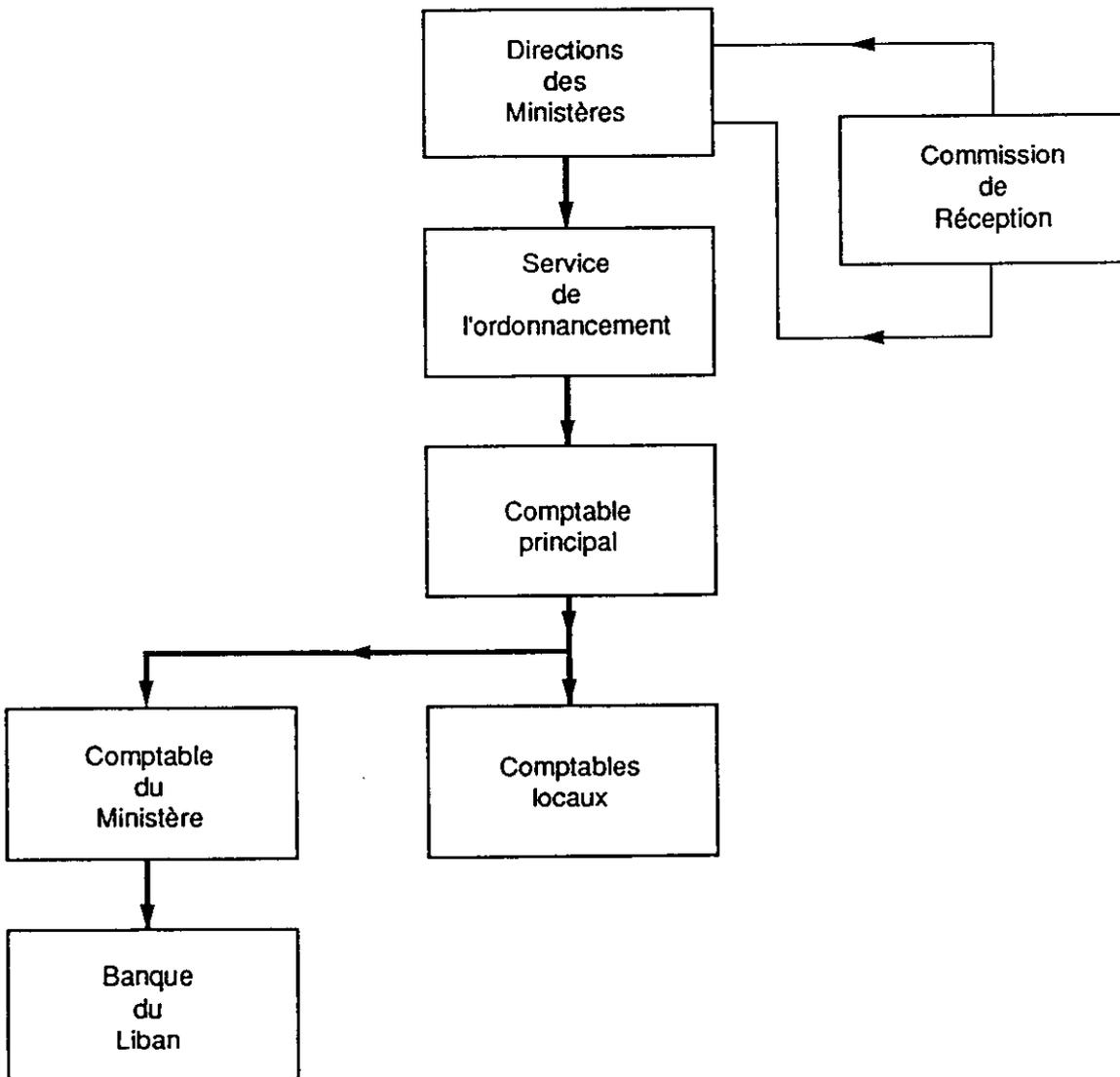
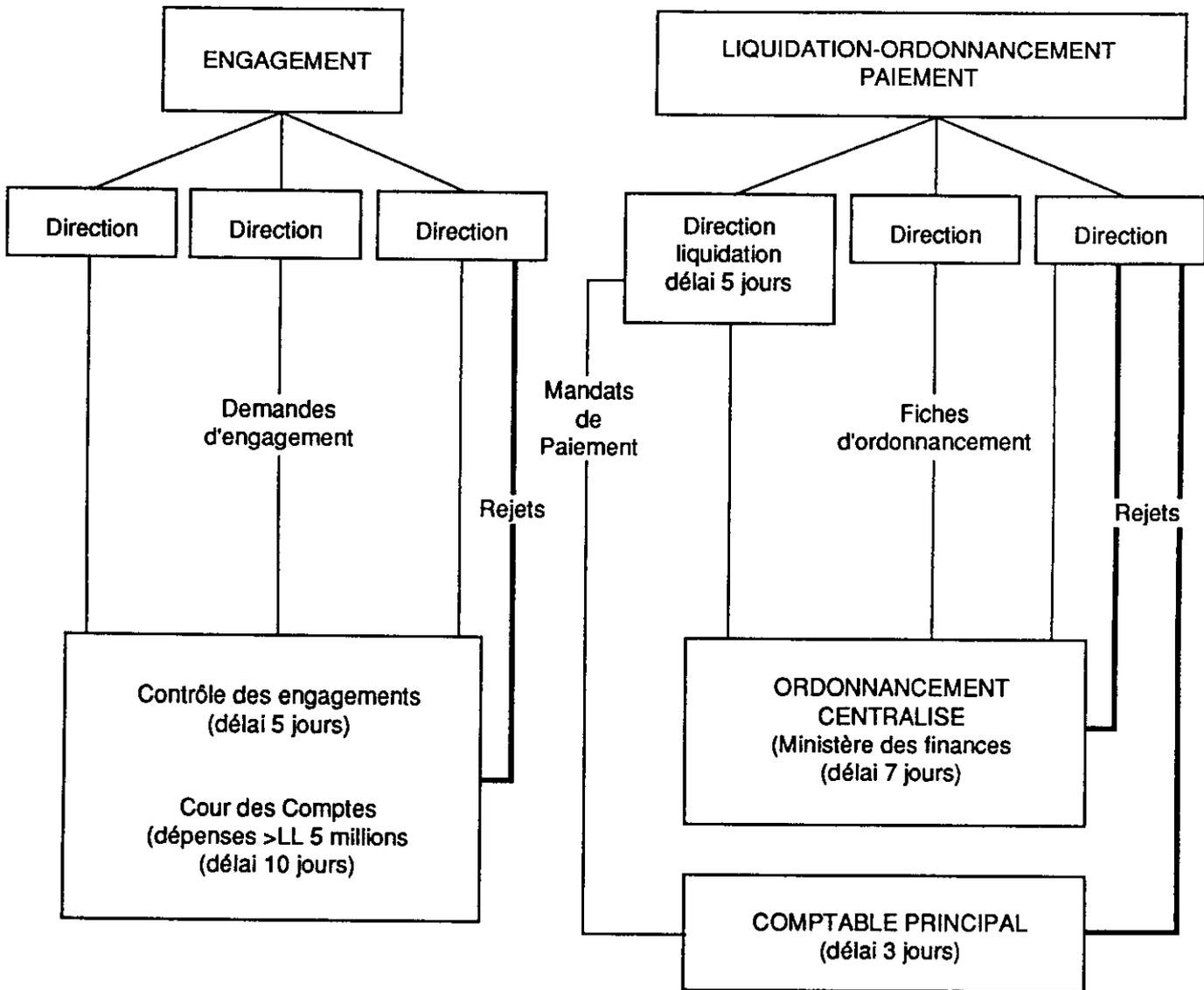


Schéma 2. Liban: Circuit Actuel de la Dépense Publique



NB : Pour les opérations d'engagement et d'ordonnancement les délais sont augmentés de cinq jours si des explications supplémentaires doivent être demandées.

antérieurement engagés, les crédits disponibles et les crédits dont l'engagement est demandé. Les pièces justificatives sont également jointes à la demande d'engagement. Suivant son montant, le dossier d'engagement est soumis soit au contrôleur des engagements des dépenses auprès du ministère des dépenses soit à la Cour des comptes.

Les engagements soumis au contrôleur des engagements sont ceux dont le montant ne dépasse pas LL 5 millions. Au delà de LL 5 millions, les demandes d'engagement doivent être approuvées par la Cour des comptes.

Les points sur lesquels interviennent les deux contrôles sont cependant similaires, ils ont tous les deux pour objet de vérifier la conformité de la dépense aux lois et règlements en vigueur, la disponibilité des crédits et l'imputation budgétaire. Sur cet aspect on peut s'interroger sur la nécessité de faire exercer le contrôle a priori par deux institutions, alors qu'il serait plus simple de le confier à une seule autorité, même si la procédure devant la Cour des comptes présente plus de solennité que l'apposition du visa du contrôleur des engagements.

(ii) Le contrôle des engagements a pour effet d'autoriser l'engagement de la dépense ou de le rejeter. Tant pour le contrôle de la Cour des comptes que pour celui effectué par le contrôleur des engagements, des recours sont prévus en cas de refus de visa. Ils sont arbitrés en dernier ressort par le Conseil des ministres.

(iii) Des délais pour le visa des engagements sont prévus. Les contrôleurs des engagements disposent de 5 jours au plus pour apposer ou refuser leur visa sur une dépense, et la Cour des comptes dispose de 10 jours. Chacun des deux organes dispose de 5 jours, au cas où il est appelé à demander aux administrations des justifications supplémentaires.

Sur le plan organisationnel, les contrôleurs des engagements sont rattachés au contrôleur central qui est en même temps le directeur du budget, au ministère des finances.

(iv) Au plan des moyens humains, les contrôleurs sont au nombre de sept pour tous les ministères, et ils ne semblent pas disposer de moyens suffisants pour exercer leurs fonctions de manière adéquate. Leurs relations avec les ministères se limitent à la réception et à la transmission des demandes d'engagement examinées. Ils ne sont pas associés à la préparation du budget des dépenses qu'ils contrôlent. Aucune indication précise n'a pu être obtenue sur le nombre ni la fréquence des refus de visa.

(v) La Cour des comptes dans l'exercice du contrôle a priori sur les dépenses, dispose de statistiques et paraît plus outillée, malgré un manque flagrant entre le personnel prévu dans la Loi des cadres et le personnel effectivement en fonction (8 conseillers sur 25, 13

l'année, par exemple le service reçoit 2.000 à 2.500 états par jour entre le 15 décembre et le 15 janvier; les dossiers d'ordonnancement étant reçus jusqu'au 31 janvier de l'année suivante (période complémentaire).

(v) La comptabilité des ordonnancements n'est pas tenue au niveau du service de l'ordonnancement. Elle est pourtant essentielle pour le suivi des consommations de crédit et pour informer sur le volume des ordres de paiements émis. Afin de pallier cette défaillance, une récapitulation par paragraphes des ordonnancements au titre de l'année 1992, est actuellement en cours d'élaboration par une équipe de huit fonctionnaires. Une première situation provisoire arrêtée au 26 novembre 1992 devra être reprise pour la rendre définitive.

(c) Le paiement de la dépense. Une fois les mandats vérifiés et signés par le comptable payeur, ils sont renvoyés au service comptable du ministère dépensier, pour être remis au bénéficiaire. Lors des réunions avec les chefs des services comptables des ministères visités, il a été constaté que ceux-ci ne se limitent pas à la remise des mandats à leurs bénéficiaires, mais y apposent le timbre "bon à payer" et leur signature. Les spécimens de leurs signatures sont en effet déposés à la BDL et celle-ci rejette tout mandat non revêtu de leurs signatures. La prérogative de rendre les mandats "bons à payer" est légalement du ressort du comptable payeur qui réalise cette formalité sous sa responsabilité, après les vérifications réglementaires. De là se pose la question de la responsabilité des chefs des services comptables dans les ministères, et surtout de l'utilité d'une formalité supplémentaire au sein d'un processus déjà trop long et complexe.

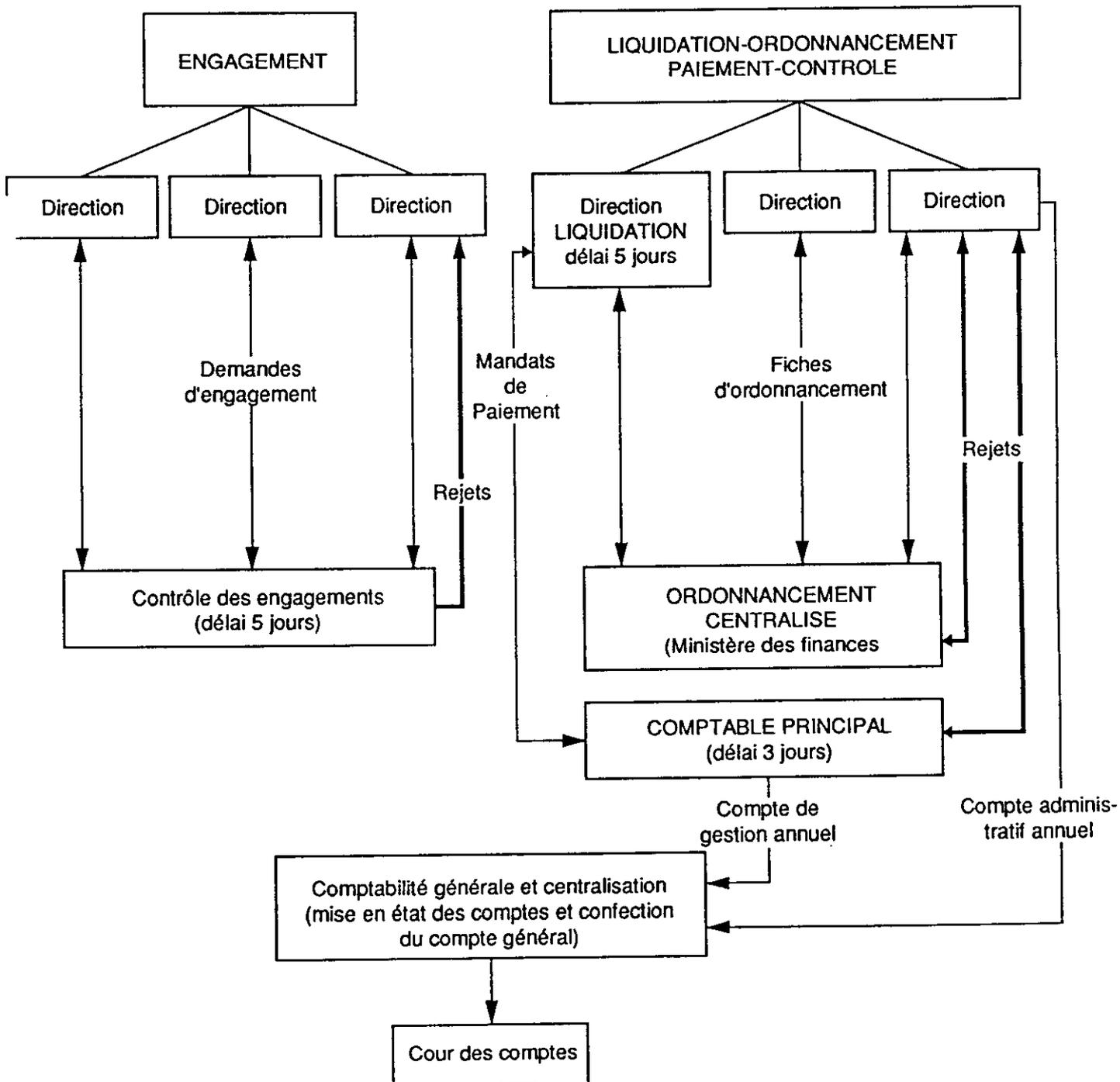
(d) Le rôle de la BDL. La BDL est le banquier du Trésor. Elle gère le compte courant du Trésor et intervient pour le règlement des dépenses publiques. Elle assure la liquidité du secteur public et finance le déficit du Trésor, par l'octroi d'avances de trésorerie et l'émission de bons du Trésor. L'Etat bénéficie du concours de la BDL sans limite, du fait des circonstances exceptionnelles qu'a connues le pays. Toutefois, des discussions ont lieu actuellement entre la BDL et le ministère des finances, en vue de contracter leurs rapports, et baser leurs relations sur des plafonds de financement à respecter.

b. Recommandations

En vue de contribuer à l'amélioration du circuit de la dépense publique, les mesures ci-après sont proposées :

(1) Faire adopter le budget dans les délais constitutionnels afin d'éviter le recours aux douzièmes provisoires et réaliser une véritable gestion budgétaire basée sur le principe de l'annualité. La régulation du rythme des dépenses peut être réalisée par des ouvertures de crédits mensuelles pour les dépenses courantes et trimestrielles pour les dépenses d'équipement.

Schéma 3. Liban: Circuit proposé à moyen terme pour la dépense publique



b. Recommandations

Compte tenu de l'importance de la masse salariale, il est nécessaire d'en améliorer la gestion. Les mesures ci-après sont proposées :

(1) Compléter et mettre à jour le fichier central tenu au service de l'ordonnancement.

(2) La gestion des salaires doit être immédiatement informatisée. Tant au niveau des ministères dépensiers qu'au niveau du ministère des finances, cette gestion ne peut continuer à être faite de façon manuelle.

3. Les organes de contrôle

a. Description et commentaires

Outre les entretiens avec les responsables des contrôles exercés au sein du ministère des finances, contrôle a priori des engagements, contrôles comptables, il a été rendu visite aux organes de contrôle des finances publiques, extérieurs au ministère des finances : la Cour des comptes, l'inspection centrale et l'administration des adjudications. L'objectif était d'apprécier dans quelles conditions s'exercent les contrôles a priori et a posteriori.

(1) Les contrôles a priori et a posteriori de la Cour des comptes.

Le texte créant la Cour des comptes lui a conféré deux attributions principales : un contrôle a priori sur les engagements de dépenses, lorsque le montant de celles-ci dépasse LL 5 millions, et un contrôle juridictionnel a posteriori qui porte sur les opérations et les fonctionnaires. Cependant, le contrôle a priori est le seul contrôle actuellement exercé par la Cour des comptes, bien que dans des conditions difficiles par manque de moyens humains et matériels. Le contrôle a posteriori, qui consiste à s'assurer de l'exactitude des comptes et de la validité des opérations, n'est pas actuellement exercé. S'ajoute à cela que beaucoup d'établissements publics ne sont pas soumis au contrôle a priori, tel que le CDR, qui par contre est assujéti au contrôle a posteriori mais n'a présenté, jusqu'à présent, aucun compte à la Cour. D'ailleurs, le règlement spécial prévu par l'article 12 du Décret-loi No. 5 du 31 janvier 1977, créant le CDR et qui doit préciser, en accord avec la Cour des comptes, les conditions d'exercice du contrôle a posteriori, n'a pas été édicté.

En réalité, le contrôle a posteriori de la Cour des comptes n'est pas exercé. Normalement, la direction de la comptabilité publique du ministère des finances doit préparer et adresser le compte de règlement du budget à la Cour des comptes. Mais aucun compte n'a été clôturé depuis 1980, par suite de l'impossibilité d'établir les comptes définitifs des années correspondantes (disparition du fait de guerre, des documents nécessaires ou des pièces justificatives, absence de budgets, absence de balances des comptes

(2) Entamer une réflexion sur l'opportunité du maintien du partage actuel de l'exercice du contrôle a priori entre le contrôle des engagements de dépense et la Cour des comptes. Une orientation possible serait de spécialiser le ministère des finances dans le contrôle des engagements de dépenses et la Cour des comptes dans le contrôle a posteriori (Cf: schéma proposé à moyen terme du circuit de la dépense publique). Cette possibilité est néanmoins subordonnée au renforcement des contrôles a priori.

(3) Doter les organes de contrôle de moyens suffisants afin de leur permettre d'exercer pleinement leurs attributions et d'affirmer leur crédibilité.

celles-ci en vue d'un futur traitement informatisé des données. 1/ Il serait souhaitable que la codification de ces recettes s'inspire des classements normalisés, utilisés pour les comparaisons internationales, en particulier celui du Manuel de statistiques de finances publiques du Fonds monétaire international et que celle-ci soit suffisamment détaillée pour l'obtention des informations nécessaires aux analyses dans le cadre de l'amélioration du système fiscal. Dans ce dernier classement, les recettes fiscales sont classées selon la nature de leur assiette ou d'après le fait générateur de l'obligation fiscale, les recettes non fiscales sont classées selon leur nature.

(2) La nomenclature des dépenses

La présentation des dépenses du budget de l'Etat se fait par partie, titre, chapitre, article et paragraphe.

- La partie : il existe actuellement dans le budget de l'Etat deux parties ; l'une concernant les dépenses courantes, l'autre concernant les dépenses d'équipement.
- Le titre : un titre par ministère, ou par catégorie de dépenses non ventilées ou non réparties.
- Le chapitre : il correspond à la répartition administrative des dépenses. Il y a un chapitre par direction générale, ou assimilée.
- L'article : il décrit la nature de la dépense.
- Le paragraphe : il est une division de l'article qui donne plus de précision sur la nature ou la destination de la dépense.

Une description détaillée de la nomenclature administrative des dépenses est présentée dans l'annexe III.

Cette classification est apparue insuffisante dans les années 80 et la direction générale des finances, pour répondre au besoin d'information sur l'affectation des ressources à certains objectifs, a proposé une ventilation fonctionnelle des dépenses de l'Etat en trois fonctions principales : services généraux ou pouvoirs publics, services sociaux, services économiques, auxquelles s'ajoutent les dépenses non réparties ou non ventilables. 2/ Cette démarche était particulièrement intéressante et

1/ Cette codification consiste à ajouter à la rubrique budgétaire composée de quatre caractères, un code numérique chronologique sur quatre caractères.

2/ Sa description figure en annexe IV. Elle pourrait être utilisée dans la nouvelle nomenclature.

Les services administratifs à l'origine du classement par chapitre devront être homogènes par fonctions significatives. Au ministère de l'éducation nationale actuellement il existe un chapitre unique concernant l'éducation. La lecture du budget ne permet pas de savoir quelles sont les ressources affectées à l'enseignement primaire, à l'enseignement secondaire, aux facultés et universités. Il en est de même pour le chapitre 1 du ministère des ressources hydrauliques et électriques qui recouvre des activités dans le domaine de l'alimentation en eau, fonction sociale, de l'irrigation, fonction économique sous-secteur agriculture et de l'énergie du sous-secteur industrie. 1/ Ces deux exemples montrent que le chapitre de la première partie du budget, dans sa présentation actuelle par direction générale n'est pas adaptée à la mise en place d'une nomenclature budgétaire répondant aux besoins actuels de l'analyse financière. Il convient donc de créer un chapitre par direction et ce en tant que de besoin. Il en est de même pour les opérations décrites dans la deuxième partie du Budget général de l'Etat.

Une nouvelle nomenclature répondant aux critères présentés ci-dessus ne pourra être mise en place que si un certain nombre de préalables quant à l'organisation financière des ministères est réuni, centralisation des cellules financières dans les ministères, informatisation des opérations de préparation et d'exécution du budget de l'Etat. Cette nomenclature servira à la codification des rubriques budgétaires, et par là-même à la comptabilité budgétaire. Un groupe d'étude doit être créé, pour définir les classifications administrative, fonctionnelle et économique, qu'il convient de retenir, et de codifier celles-ci de façon à permettre une utilisation aisée par les services et adaptées à l'informatisation.

b. La comptabilité générale de l'Etat

La comptabilité générale de l'Etat a pour but de rassembler les informations comptables de la totalité des opérations effectuées par l'Etat de quelque nature qu'elles soient. La nomenclature des comptes de l'Etat du Liban date de 1964. Elle est une version réaménagée de la nomenclature française des comptes de l'Etat de 1933, avec l'introduction de l'utilisation d'une codification décimale (voir annexe V). Cette nomenclature comprend neuf groupes de comptes pour les opérations en deniers :

- Groupe 1 : Exécution du budget
- Groupe 2 : Comptes de disponibilités
- Groupe 3 : Opérations à imputation provisoire
- Groupe 4 : Opérations de trésorerie
- Groupe 5 : Opérations pour le compte de tiers
- Groupe 6 : Opérations à régulariser, à transférer ou à classer

1/ Codification fonctionnelle utilisée par la direction générale des finances.

Recommandations

Il conviendrait pour ce faire :

(1) De développer d'une manière exhaustive l'utilisation de la décimalisation pour répertorier l'ensemble des rubriques budgétaires, de façon à avoir des ensembles homogènes d'opérations. Cette décimalisation était déjà utilisée en partie dans la nomenclature actuelle, mais son utilisation devrait être systématique.

(2) D'introduire la comptabilisation des opérations de l'Etat pour l'ensemble des comptables publics en partie double.

(3) De mettre en place une comptabilisation partielle du patrimoine de l'Etat. Ce patrimoine est composé du patrimoine financier et des immobilisations. Par patrimoine financier de l'Etat, on entend désigner l'ensemble constitué par les fonds qui lui appartiennent et qui sont les disponibilités du Trésor, (encaisse détenue par les comptables et les avoirs auprès de la BDL), les créances financières, les prêts et avances accordés, les dotations et participations et les dettes contractées, bons du Trésor et emprunts. Cette connaissance précise du patrimoine financier de l'Etat est fondamentale dans ses aspects disponibilités et endettements dans la phase de reconstruction du Liban pour ses répercussions sur la monnaie. La connaissance des immobilisations en matière de comptabilité publique se heurte à de nombreux problèmes d'évaluation du patrimoine mobilier et immobilier de l'Etat. Cependant, il est du plus haut intérêt de suivre dans cette phase de reconstruction le flux d'investissement. Cette connaissance permettrait de mettre en évidence, pour les besoins d'évaluation à moyen terme, le montant théorique des dépenses nécessaires pour le maintien à l'identique dans le futur, des immobilisations de l'Etat, par un amortissement pour ordre. En effet, l'amortissement réel ne peut être envisagé, les règles de comptabilité publique dans le cadre du principe de l'annualité interdisent la mise en réserve de fonds pour des années budgétaires futures.

(4) De mettre en oeuvre un système utilisant à la fois la comptabilité budgétaire pour la description de l'exécution du budget au niveau du Trésor, enregistrant la prise en charge du mandatement de dépenses budgétaires et le recouvrement des recettes budgétaires, et la comptabilité patrimoniale. Cette dernière sera établie à partir d'une nomenclature issue du plan comptable national. Cette solution permet de conserver une nomenclature budgétaire souple s'adaptant aux besoins du gouvernement, de décrire l'exécution de la loi de finances, en recettes et en dépenses du budget et de dégager un résultat patrimonial. Ce système intègre les opérations budgétaires par une comptabilisation en partie double, lors de l'exécution par les comptables publics : par exemple pour une dépense budgétaire, par un débit de la classe de compte budgétaire et par un crédit de compte de

Au service de l'ordonnancement central, aucune situation de l'ensemble des liquidations et des ordonnancements pour l'ensemble du budget n'était confectionnée. A la direction de la trésorerie, aucune balance mensuelle n'était préparée par suite des informations incomplètes et du retard dans la réception des situations périodiques des comptables extérieurs, comptables locaux et autres comptables principaux, postes, douanes et budgets annexes. Plus précisément lors de sa visite d'un poste comptable local, le 27 février 1993, il a été constaté que la dernière situation mensuelle disponible dans ce poste, était celle du mois de novembre 1992. La situation de décembre 1992 n'était pas arrêtée, ceci pour imputer des opérations de recouvrement encaissées en février 1993, de rôles se rapportant à des faits générateurs de l'année 1992, contrairement à ce qui est prévu par la loi sur la comptabilité publique, qui précise que toutes les recettes sont rattachées à l'année durant laquelle elles sont effectivement encaissées. Il n'a pas été possible de voir l'articulation des opérations entre les deux années et leur traduction dans les documents comptables. De plus le système de comptabilité en partie simple, utilisé chez les comptables locaux ne permet pas une description claire des opérations, par exemple le livre des dépenses enregistre à la fois les opérations de règlement de dépenses et les opérations de décaissement liées à des mouvements de trésorerie.

Au niveau de la direction de la comptabilité publique, aucun compte de gestion n'a pu être produit depuis 1980.

Cette situation que l'on ne peut que déplorer, est due principalement aux événements qu'a connus le Liban pendant ces 17 dernières années et à d'autres causes liées comme la destruction du centre informatique du ministère des finances. Cependant, déjà il avait été constaté avant 1975 que le système de centralisation des comptables locaux et des autres comptables n'était pas performant et qu'il devait être sérieusement amélioré. 1/

Les seules situations disponibles rapidement actuellement et à la demande sont la situation du compte courant à la BDL et l'ébauche d'un tableau des opérations financières de l'Etat, pouvant être produit hebdomadairement par la BDL. La situation du compte 36 (compte courant du Trésor à la BDL) n'est qu'un indicateur sur la situation des dépenses et des recettes. En effet, il n'est pas exhaustif, car il n'intègre pas les dépenses faites sur l'encaisse des postes comptables, dont le montant n'est pas connu, y compris sur celles du caissier central du Trésor. 2/ Pour ces mêmes raisons, le tableau des opérations financières de l'Etat préparé à la BDL, minimise les opérations de recettes et de dépenses. Cependant, les données fournies par ce dernier document sont particulièrement intéressantes et la mission ne peut qu'encourager vivement la poursuite de ces travaux.

1/ Mission du FMI du 30 octobre au 20 décembre 1974.

2/ Les comptables ne dégagent auprès de la BDL que l'excédent de leur disponibilité au dessus d'un certain plafond, et ceci n'est pas fait systématiquement.

En ce qui concerne l'exécution budgétaire des dépenses budgétaires de l'Etat, la direction de la trésorerie centralise l'ensemble des mises en paiement. Une informatisation de ces opérations permettrait une connaissance sans délai du niveau de l'exécution des dépenses. Les opérations concernant les budgets annexes et les dépenses faites sur le réseau des comptables des douanes et des postes devraient être consolidées mensuellement.

Pour les recettes, il conviendrait de suivre le système préconisé pour les disponibilités du Trésor, et d'obtenir dans le même temps, une situation des recettes encaissées pendant la même période.

(2) Une comptabilisation globale des opérations budgétaires des dépenses

Le service de l'ordonnancement central reçoit régulièrement et à temps les informations concernant les engagements et les liquidations. Une comptabilisation de ces opérations devrait être faite journalièrement, avec le recours à l'informatique permettant d'effectuer ces travaux sans surcharge pour le service. Cette opération est prioritaire et devrait être mise en oeuvre dans les prochaines semaines, déjà une comptabilisation des opérations pour 1992 est réalisée en utilisant l'informatique, mais en dehors du service. Un système analogue devrait être mis en place au service lui même, avec pour base un fichier des rubriques budgétaires. Cette comptabilisation des opérations au service de l'ordonnancement central n'est que partielle pour les opérations de l'Etat. Une grande partie des opérations d'investissement n'est pas exécutée directement par les ministères mais par le CDR. Il serait souhaitable que les informations concernant les dépenses d'investissements réalisées par le CDR soient transmises à la direction de la trésorerie pour être intégrées dans ses situations. Des modalités spécifiques à ces opérations pour leur consolidation aux dépenses budgétaires devraient être mises au point dans les meilleurs délais (voir supra). En ce qui concerne l'exécution des opérations budgétaires des autres entités : budgets annexes, service des douanes, ministère des postes, des situations trimestrielles devraient être transmises dans un premier temps, cette périodicité devrait devenir mensuelle rapidement.

(3) Une amélioration de la centralisation des données comptables liée à une révision de l'activité des comptables locaux

Il devrait être remis en place un système de centralisation mensuelle des données comptables des opérations du Trésor. La direction de la trésorerie est en mesure actuellement de pouvoir fournir une balance mensuelle des comptes pour ses propres opérations. De plus son volume d'activité, spécialement pour les dépenses de l'Etat, est particulièrement significatif. Celle-ci devrait donc avant toute autre chose préparer ce document. Le recours à l'informatique serait d'une assistance précieuse pour cette direction, et permettrait une agrégation des comptabilités des autres comptables sans difficultés profondes. Les différents comptables

l'encaisse au niveau de chaque poste comptable. Il devrait être constitué un manuel de procédures précisant les modalités des différentes tâches à accomplir dans le but d'unifier au niveau de l'ensemble des postes comptables, les procédures. Sur un plan général il est apparu qu'il n'y avait pas de contrôle exercé sur l'activité de ces postes. Ceux-ci sont dispersés et ont des liaisons sporadiques avec l'administration centrale.

La réglementation actuelle qui n'apparaît pas être appliquée prévoit un échelon intermédiaire au niveau de chaque mohafaza avec un coordinateur pour le ministère des finances, son rôle est en fait très limité. Aussi sans préjuger de l'avenir, la création d'un poste comptable principal pourrait être envisagée dans chaque mohafaza. Cela permettrait un meilleur suivi de la comptabilité des postes de la circonscription qu'il centraliserait, du recouvrement des recettes de l'Etat et dégagerait le caissier central de toutes les opérations qui pourraient être effectuées à l'agence locale de la BDL. La direction de la trésorerie ne centraliserait alors que la comptabilité de six postes régionaux au lieu de vingt-quatre postes locaux actuellement. Cette option proposée lors des discussions avec Monsieur le ministre des finances a retenu toute son attention. Cette redistribution des tâches, pourrait améliorer les délais de la confection d'une balance des comptes de l'Etat, le suivi de la trésorerie et du recouvrement.

3. La détermination des résultats de l'Etat

Le fonctionnement de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale de l'Etat par ses situations périodiques a pour finalité de dégager un certain nombre de résultats. Ces résultats peuvent être classés en deux groupes :

- Un premier groupe constitué par les notions de solde d'exécution budgétaire et de découvert relevant de la comptabilité budgétaire.

- Un second groupe comprenant le solde du compte courant à la BDL, le solde budgétaire de gestion et le résultat patrimonial qui se rattachent à la comptabilité du Trésor.

Le solde d'exécution budgétaire constitue l'indicateur de référence de la politique financière de l'Etat et de l'activité du gouvernement, il correspond au résultat dégagé par l'exécution des recettes et des dépenses prévues par un budget donné. Il englobe les opérations exécutées par la Loi des finances initiale et l'ensemble des lois ouvrant des crédits additionnels.

Ces dernières années, ce solde d'exécution budgétaire ne pouvait être significatif pour les raisons suivantes : absence de budget, la référence aux douzièmes provisoires ne permettant pas de dégager nettement le montant des crédits ouverts, opérations exécutées sur avances du Trésor, opérations d'investissement effectuées par la mise à la disposition de crédits au CDR.

4. La confection d'un tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE)

Les données issues des comptabilités budgétaire et patrimoniale devraient permettre la confection d'un tableau de bord, tableau des opérations financières de l'Etat, qui peut être considéré comme un cadre permettant de récapituler les opérations globales de l'Etat, de les quantifier et de les analyser (Tableau 5). Les informations contenues dans ce cadre sont de multiples sources : direction de la trésorerie, direction du budget, service de l'ordonnancement central, direction des douanes, informations provenant des budgets annexes, du CDR. Elles doivent permettre de couvrir le plus large champ possible des activités des administrations publiques. La périodicité de confection des TOFE d'exécution doit être dans un premier temps trimestriel au minimum et l'on doit s'acheminer vers la confection d'un TOFE mensuel. Il appartient aux services de la direction du Trésor à créer (voir plus loin) de confectionner ce document, la majeure partie des informations étant disponibles à cette direction. Il existe des TOFE provisionnels et des TOFE d'exécution. Ces tableaux de synthèse permettent de dégager un déficit ou un excédent (voir Tableau 6). Le déficit représente la part des dépenses et des prêts des administrations qui dépasse leurs encaissements au titre des recettes, des dons, des recouvrements de prêts et qu'elles financent en contractant des engagements de remboursement futur ou en prélevant sur leurs liquidités. Le déficit indique dans quelle mesure les administrations publiques couvrent le coût de leurs dépenses et de leurs prêts à des fins de politique générale au moyen de leurs encaissements au titre des recettes, des dons et des recouvrements de prêts, sans accroître leurs engagements de remboursement futur ou réduire leurs liquidités. Ce cadre permet de présenter de manière globale la situation financière d'ensemble des administrations publiques et son incidence sur la situation monétaire, la demande intérieure et la balance de paiements.

Tableau 5. Liban : Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) (fin)

	F - Fi+Fe
Financement Intérieur Banque du Liban Encaisse Dépôts Emprunts nets Avances Bons du Trésor Secteur Bancaire Dépôts Emprunts nets Bons du Trésor Autres Secteur non bancaire Emprunts nets Bons du Trésor Autres	FI = BcL+SB+SnB BdL SB SnB
Financement extérieur Institutions internationales Tirages Amortissements Administrations publiques étrangères Tirages Amortissements Autres emprunts à l'étranger Tirages Amortissements	Fe = Ii+Apé+Aeé Ii Apé Aeé

Tableau 6. Liban : Tableau des opérations financières de l'Etat (IOFE) (fin)

	Résultats année N-1	Projections année N	Réalisations cumulées mois x année N	Projections révisées année N
Financement				
Intérieur				
Banque du Liban				
Encaisse				
Dépôts				
Emprunts nets				
Avances				
Bons du Trésor				
Secteur Bancaire				
Dépôts				
Emprunts nets				
Bons du Trésor				
Autres				
Secteur non bancaire				
Emprunts nets				
Bons du Trésor				
Autres				
Financement extérieur				
Institutions internationales				
Tirages				
Amortissements				
Administrations publiques étrangères				
Tirages				
Amortissements				
Autres emprunts à l'étranger				
Tirages				
Amortissements				

Le tableau présenté en flux pour l'exécution, est établi sur l'égalité suivante : le financement est égal au déficit sur base encaissement/décaissement. Le solde courant permet de déterminer, quel est le montant que l'Etat épargne pour des dépenses d'équipement.

1/ Les recettes sont calculées sur la base encaissement, les dépenses sur la base ordonnancement, c'est à dire avant paiement.

programmé. De plus, la série d'informations concernant le solde du compte courant au Trésor à la BDL de ces dernières années, ne peut être utilisée, car elle n'est pas significative pour une période normale de gestion budgétaire 1/.

Recommandations

Les services du ministère des finances devraient établir dans les meilleurs délais un plan de trésorerie pour 1993 sur la base du modèle du Tableau 7. Des informations sont disponibles à la direction du budget, au service de l'ordonnancement, à la direction de la trésorerie, à la direction générale des douanes, à la BDL, pour les opérations concernant les recettes et les dépenses de la première partie de la loi de finances et pour le remboursement des annuités de la dette au CDR. Des études sur la saisonnalité des recettes les plus importantes devraient être menées parallèlement très rapidement. Ce plan de trésorerie devrait être ajusté de façon à tenir compte des modifications apportées au budget par les lois de finances additionnelles. Ce plan de trésorerie devrait être suivi au plus haut niveau au ministère des finances.

b. La mobilisation des liquidités

La mobilisation de liquidités a pour objectif de faire en sorte qu'à tout moment l'Etat puisse disposer des ressources liquides qui lui appartiennent.

(1) Le montant des fonds disponibles au niveau des différents comptaibles publics est actuellement inconnu. Certes il existe une réglementation du montant maximum de l'encaisse des postes comptaibles, mais ce plafond ne semble pas être respecté. Comme il a été indiqué précédemment, un contrôle devrait être effectué sur les montants existants réellement, une étude devrait être faite sur les besoins réels en liquidité des comptaibles, de façon à minimiser le découvert du compte courant du Trésor à la Banque centrale. Les postes comptaibles devraient être accrédités auprès des agences locales de la BDL, pour le dégagement et l'approvisionnement de leur caisse. Il pourrait être même prescrit que les comptaibles publics versent la totalité de leur encaisse à la BDL hebdomadairement. Dans d'autres pays, un tel système est employé pour certains organismes, il permet d'avoir une bonne idée de la trésorerie réelle disponible et limite les encaisses.

(2) Un certain nombre d'organismes publics à caractère administratif ne dépose pas en totalité ou en partie leurs fonds au Trésor. Il existe 30 offices autonomes administratifs. 2/ En l'absence de balances de comptes du Trésor et d'informations complémentaires sur la trésorerie de ces organismes, il n'est pas possible d'évaluer si le montant

1/ Ces informations disponibles correspondent à la situation de guerre.

2/ Voir annexe VI.

Tableau 7. Liban : Plan de trésorerie (fin)

Les données présentées dans le Plan de trésorerie doivent être déterminées de la façon la plus précise possible.

Pour les recettes, les prévisions mensuelles devront tenir compte de la saisonnalité des recouvrements. Les chiffres disponibles actuellement devront être revus. L'existence d'une journée complémentaire de fait, comme il a été constaté au poste comptable visité, fausse actuellement toute évaluation mensuelle. Une reconstitution des données devra être faite sur la base du calendrier réel des encaissements.

La prévision des recettes de l'année N sera calculée sur la base des résultats mois par mois de l'année N-1 pondérée par les informations fiscales et économiques disponibles.

La répartition des dépenses est plus aisée à évaluer, en ce qui concerne les postes de salaires et assimilés, les pensions et retraites, et les intérêts de la dette, qui sont des données aisément calculables. Pour les autres dépenses, celles-ci devront être à déterminer en fonction de l'urgence des besoins et des possibilités de la trésorerie; les subventions et les transferts devront être débloqués selon un échéancier en relation avec l'utilisation de ces crédits.

La Banque du Liban devra fournir les informations concernant les remboursements de bons du Trésor. L'échéancier des annuités d'emprunts devra être à jour. L'ensemble de toutes ces informations permettra d'évaluer le besoin de financement.

des disponibilités détenues par ces organismes est important ou non. Dans l'affirmative, il conviendrait d'obliger ces offices à déposer leurs fonds au Trésor dans leur totalité. Ces observations sont aussi valables pour les collectivités territoriales. Des études devraient être faites dans ce sens, pour quantifier les éventuelles possibilités d'améliorer le solde du compte du Trésor à la Banque centrale.

c. Le contrôle des entrées de trésorerie

Le contrôle des entrées de trésorerie permet de réduire au minimum le délai qui s'écoule entre le moment où l'argent est reçu et le moment où le Trésor peut en disposer.

Actuellement, il n'apparaît pas que des efforts soient faits dans ce domaine pour assurer un suivi efficace du contrôle des entrées de trésorerie. Deux aspects sont à envisager, l'un concernant l'émission et le recouvrement des recettes, le second lié à la transmission des liquidités.

(1) En ce qui concerne le premier aspect, celui-ci rentre dans le domaine de l'administration fiscale et n'est pas dans le champ des travaux de la mission 1/. Cependant, il convient de mentionner l'importance de la liaison en cas de retard dans les paiements, de la relation pénalités et taux d'inflation. Car en cas d'inflation rapide, le débiteur a tendance à différer le paiement si la pénalité est limitée. Aussi le montant et la nature des pénalités doivent être revus en fonction de la conjoncture et elles doivent être appliquées strictement par les services chargés du recouvrement.

(2) L'amélioration des transmissions de liquidités est essentielle pour une amélioration des entrées de liquidité. Il a été constaté que l'encaissement des chèques des débiteurs de l'Etat était anormalement long, les circuits de transmission de ceux-ci font intervenir trop de personnes. La remise des chèques au caissier central est tributaire de la bonne volonté des comptables. De plus, la BDL ne procède pas au crédit immédiat du compte 36 lors de la remise des chèques, alors que ceux-ci sont certifiés. Le délai moyen d'encaissement est supérieur à un mois.

Recommandations

Le circuit d'encaissement des chèques remis aux comptables doit être revu et raccourci. Il serait nécessaire d'y associer les agences locales de la BDL pour les comptables publics géographiquement situés dans la même région. Un suivi méthodique des opérations liées à l'encaissement des

1/ Il ne semble pas exister de transfert d'informations entre les services de l'assiette et ceux chargés du recouvrement dans le suivi de celui-ci.

En réalité, les avances de la BDL ont été, pendant la période de guerre, la source principale de financement du budget et n'ont jamais été plafonnées.

Les bons du Trésor: aux avances de la BDL pour financer les besoins de l'Etat ont succédé l'émission des bons du Trésor émis par l'Etat. Dans un premier temps c'était principalement la BDL qui procédait aux souscriptions des bons émis, celle-ci a été remplacée par le secteur bancaire et les particuliers. Les bons du Trésor sont émis pour une durée de 3 mois à 24 mois.

Les emprunts à moyen et long terme: l'Etat pour réaliser un certain nombre d'investissements a bénéficié d'emprunts extérieurs provenant de différents bailleurs (Banque européenne d'investissement, Fonds d'Abu Dhabi, Fonds arabes, France, Belgique, Allemagne, Italie, Syndicat de banques...).

b. Identification de la dette du Liban

Un aspect fondamental de la gestion de la dette publique est son identification.

En ce qui concerne la dette intérieure, celle-ci gérée par la BDL est parfaitement connue. Cependant, au ministère des finances aucun service ne suit la situation de cette dette.

Pour ce qui concerne la dette extérieure, un certain nombre d'emprunts se trouve gérés par le CDR, d'autres emprunts ont été négociés directement par les ministères et offices eux-mêmes. Jusqu'à présent les données n'étaient pas disponibles. Un important travail de recensement est réalisé actuellement par le directeur de la trésorerie. Ce recensement permettra d'établir un fichier exhaustif de la dette extérieure du Liban et de connaître annuellement les charges de remboursement. Il convient de préciser qu'actuellement la dette extérieure est limitée. Une vingtaine de contrats d'emprunt est suivie par le CDR. Une informatisation de cette gestion est en cours et permettra de produire un échéancier des remboursements.

Des études d'informatisation de la gestion de la dette sont en cours en utilisant le système de la CNUCED, il serait éventuellement utile de tester d'autres systèmes dans ce domaine, comme par exemple le logiciel suédois qui a été utilisé avec succès dans différents pays où la dette publique n'est pas très lourde.

Recommandations

Dans le cadre de l'informatisation de la dette, il conviendrait d'établir dans le même temps, une classification de la dette publique extérieure, en fonction des emprunteurs, de la nature des emprunts et de leur montant, et de sa structure par échéance, ainsi que la monnaie utilisée, et des montants à inscrire pour le règlement des annuités au

X. Réorganisation du ministère des finances

Le ministère des finances a subi des dommages importants pendant les événements qui ont ébranlé le Liban durant dix-sept années. Ses moyens logistiques ont été détruits (locaux, documents, équipements informatiques), une bonne partie de ses ressources humaines a disparu et son activité a été quasiment paralysée. L'établissement du budget a été interrompu tout au long de la période 1985-1989. L'administration financière du pays porte encore des séquelles profondes de ces événements, malgré les efforts des responsables pour la dynamiser. La réorganisation du ministère des finances s'impose; pour procéder à celle-ci, une approche fonctionnelle a été utilisée qui accorde davantage d'importance aux structures, plutôt qu'à leur organisation statique. Il a été identifié des insuffisances importantes et proposé des recommandations. Le travail a été concentré sur les fonctions liées à la gestion des dépenses publiques et du Trésor.

1. Principales faiblesses identifiées

Des fonctions primordiales de l'administration financière ne sont pas ou sont insuffisamment exercées actuellement. Il s'agit particulièrement de : (a) la fonction de préparation et du suivi du budget ; (b) la fonction Trésor ; (c) la fonction comptabilité publique ; et (d) la fonction de tutelle financière des établissements autonomes et des collectivités locales.

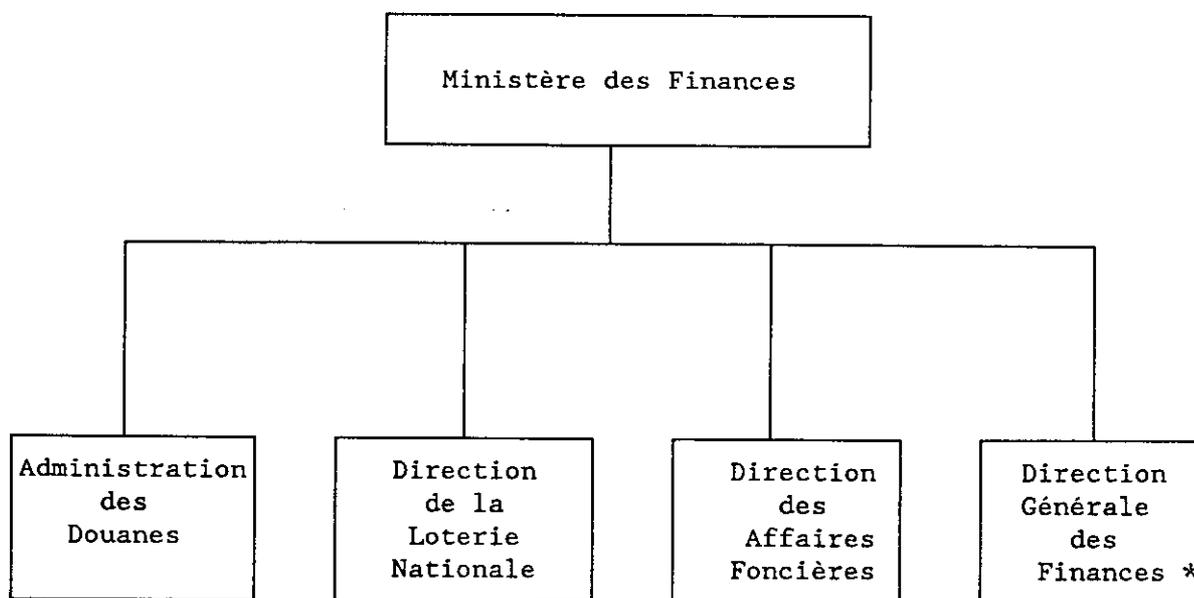
a. Fonction préparation et suivi du budget

La fonction de préparation et de suivi du budget est l'une des attributions principales d'un ministère des finances, celle-ci est actuellement presque paralysée. Les travaux de préparation du budget (budgets 1991 et 1992) semblent avoir été sommaires, et les documents budgétaires ont été publiés vers la fin de l'année fiscale concernée. Le processus d'allocation de ressources ne s'appuie pas sur des prévisions macro-économiques et les rapports avec les départements dépensiers sont épisodiques. Les moyens et l'organisation actuelle de la direction du budget ne lui permettent pas d'évaluer les besoins de fonctionnement et d'investissement des services publics, de les programmer en fonction des possibilités de financement et de conseiller les autorités sur les arbitrages et les priorités.

b. Fonction Trésor

La fonction Trésor est inexistante au ministère des finances. Des décisions y afférentes sont certes prises dans la gestion quotidienne du ministère, mais il n'y a pas une structure opérationnelle consacrée à la gestion de la dette publique, l'analyse des finances publiques et la participation à l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique monétaire et de crédit. Il n'y a actuellement aucune unité de gestion de la dette publique. La cellule créée récemment à la direction de trésorerie n'a pas la capacité de gestion requise et elle semble plutôt orientée vers

Schéma 4. Liban : Organigramme actuel



* Direction Générale des Finances

1. Direction des affaires administratives
2. Direction du budget et du contrôle des dépenses
 - Division du budget
 - Division du contrôle des dépenses
3. Direction de l'ordonnancement des dépenses
 - Division du contrôle et de l'ordonnancement
 - Division de l'ordonnancement des salaires
 - Division de l'ordonnancement des pensions de retraite
4. Direction du trésor et de la dette publique
 - Division du contrôle des recettes
 - Division de la comptabilité et des caisses
 - Division des mandats et des ordres de paiements
 - Division des recettes de Beyrouth
 - Service de la dette publique
 - Service administratif
5. Direction de la comptabilité publique
 - Division de la comptabilité publique
 - Division du contrôle financier sur les établissements publics et sociétés d'état
6. Direction des recettes
7. Commissariat du gouvernement
8. Centre informatique

fonctions seront organisées en trois unités organiques à savoir une unité de finances publiques et de réglementation, une unité pour les finances extérieures, et une troisième unité pour traiter les dossiers relatifs à la monnaie et au crédit.

L'unité chargée des finances publiques aura pour attributions la réglementation de la comptabilité publique présentement exercée par la direction de la comptabilité publique. Elle préparera les textes réglementant la gestion des finances publiques, établira les mesures de mise en application des procédures comptables et procédera aux travaux de maintenance et de mise à jour du cadre et de la nomenclature des comptes. Elle garantira l'unité d'interprétation des règles comptables ainsi que l'uniformité dans leur application. La normalisation des transactions comptables évitera les errements constatés dans l'application des règles comptables.

L'unité des finances publiques se consacrera également à la confection du tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE), sur la base des données générées par la comptabilité publique selon les procédures et les normes définies en amont de cette même unité. Le fait de confier à la même unité l'élaboration des procédures comptables et l'exploitation des données qu'elles génèrent, est de nature à éviter les problèmes d'incompréhension entre services comptables et analystes des finances publiques. Un TOFE fiable et établi régulièrement pourrait constituer un tableau de bord qui informera les décideurs sur l'évolution des finances publiques, tant au niveau des opérations budgétaires (recettes et dépenses) qu'à celui des mouvements des fonds du Trésor (comptes courants du Trésor à la BDL, comptes des correspondants). La configuration du TOFE est déjà tracée dans le chapitre VIII qui traite de la comptabilité de l'Etat (cf point 4).

L'unité chargée des finances extérieures aura pour tâches principales la mobilisation et le suivi du financement extérieur et corrélativement la gestion de la dette publique contractée avec l'étranger. Elle est appelée à être partie prenante dans le processus de mobilisation des ressources externes depuis la négociation jusqu'à l'utilisation finale de ces ressources qu'elles soient accordées sous forme de prêt ou de don. Elle devrait centraliser à cet effet tous les accords de prêts ou de dons signés au nom de l'Etat, ainsi que les engagements et les tirages y afférents. En saisissant les tirages, l'unité serait en mesure de tenir à jour la situation de l'endettement extérieur et d'établir les échéances de remboursement en intérêt et en principal. Une application informatique pourrait assurer le suivi du financement extérieur depuis l'utilisation jusqu'au remboursement.

L'élaboration des statistiques des comptes extérieurs et la participation avec la BDL à l'établissement de la balance des paiements, seraient également du ressort de l'unité chargée des finances extérieures.

jour des règles de recouvrement et à leur application par les comptables publics (actes de poursuites, contentieux de recouvrement). Le contrôle des recouvrements et leur suivi statistique sera aussi du ressort de l'unité précitée. Les tâches de recouvrement pourraient faire l'objet d'une application informatique intégrant les opérations de prise en charge, l'émargement des recouvrements effectués et la détermination des restes à recouvrer.

(2) L'unité de la dépense assurera les attributions du comptable payeur à savoir le contrôle de la régularité de la dépense, de l'exactitude de son imputation, la disponibilité de crédits et le caractère libératoire du paiement. Cette unité effectue aussi les retenues et oppositions qui grèvent les paiements. L'outil informatique pourrait débarrasser le personnel des tâches routinières de contrôle notamment ceux de l'imputation budgétaire et de la disponibilité de crédit.

(3) L'unité de la comptabilité générale - assurera notamment les opérations de centralisation et de mouvement du fonds. La centralisation porte tant sur les opérations propres du comptable central (journal de recettes et des dépenses) ainsi que sur les opérations effectuées par les autres comptables principaux et subordonnés. Elle préparera la mise en état d'examen des comptes par la Cour des comptes. Le suivi des mouvements de fonds, consiste en particulier en la tenue des comptes de disponibilité (mouvements sur compte courant du Trésor à la BDL mouvements sur les comptes des comptables principaux et sur le compte caisse des comptables locaux) ainsi que des comptes de correspondants (dépôts des organismes publics autonomes et des collectivités locales), et des autres comptes de tiers.

(4) L'unité d'inspection des services financiers - assurera régulièrement le contrôle et la vérification des caisses et valeurs détenues par les comptables publics, les régisseurs et les billeteurs. Elle fera aussi des vérifications approfondies des comptabilités de tous les services extérieurs représentés par les comptables publics locaux. Cette unité est prévue pour être un instrument de contrôle et de formation que le comptable central utilisera pour la réhabilitation des services extérieurs et leur bon fonctionnement. Elle ne fera pas double emploi avec l'inspection générale (relevant du Premier ministre) qui dispose d'une compétence générale sur tous les services financiers de l'Etat.

c. Renforcement de la fonction de contrôle financier

Outre la création de l'unité d'inspection au sein du comptable central, il est proposé de mettre en place une nouvelle direction où seront regroupés les attributions de contrôle financier, exercées sur l'ensemble des établissements publics autonomes ainsi que sur les collectivités locales. La direction du contrôle financier comportera deux unités: une unité pour le contrôle financier des établissements et entreprises publics et une deuxième unité chargée du contrôle financier des collectivités locales.

- la réaffectation des attributions de deux directions qui disparaissent, la direction de la comptabilité publique et la direction de la trésorerie et de la dette viagère.

Le renforcement des attributions et les créations des structures que cela implique, sont de nature à augmenter la charge de travail du ministère des finances. Le problème de coordination entre les différentes structures va se poser avec plus d'acuité. La direction générale des finances ne nous paraît pas en mesure de coordonner efficacement six directions (Trésor et finances extérieures, recettes, comptable central, budget, contrôle financier et dépense). En outre trois autres directions sont en liaison directe avec le ministre sans passer par un niveau de coordination préalable. Il s'agit des directions des affaires foncières, des douanes et de la loterie nationale. Cette situation qui ne favorise pas une harmonisation entre les directions, risque aussi d'encombrer le processus décisionnel au niveau du ministre. Il est proposé alors de retenir comme objectif, de coiffer toutes les directions par des structures d'impulsion et de coordination. Cet objectif peut être atteint en deux étapes. Une étape transitoire de coordination partielle et une étape finale de coordination totale. La période transitoire donnera le temps nécessaire aux hommes et aux institutions de s'ajuster à la nouvelle organisation.

(1) Etape transitoire: coordination partielle

Au cours de cette étape transitoire la coordination portera seulement sur six directions qui sont: les directions du Trésor et des finances extérieures, du budget, du contrôle financier, de la dépense, des recettes et le comptable central. La mission a examiné deux formules alternatives de coordination: la formule de secrétariat général (schéma 5) qui est utilisée dans beaucoup du pays et la formule de direction générale (schéma 6) utilisée actuellement dans le système administratif libanais. Le choix a été en faveur de la dernière formule, car elle présente un juste milieu entre le besoin de coordination et le risque de concentration au niveau d'une structure de coordination unique.

Un classement des six directions précitées selon les critères d'affinité et de leur interdépendance permet de former deux groupes.

Un premier groupe composé des directions du Trésor et des finances extérieures, des recettes et du comptable central. La direction du Trésor et le comptable central sont mis dans le même groupe, en raison de leur rapports de complémentarité. La direction des recettes fait partie de ce groupe en raison de l'interface qu'elle a avec le comptable central en matière de recouvrement. Les trois directions peuvent être coordonnées au moyen d'une structure légère ayant rang de direction générale qu'on peut appeler direction générale du Trésor et des recettes.

Schéma 5. Liban: Organigramme Proposé pour le Ministère des Finances

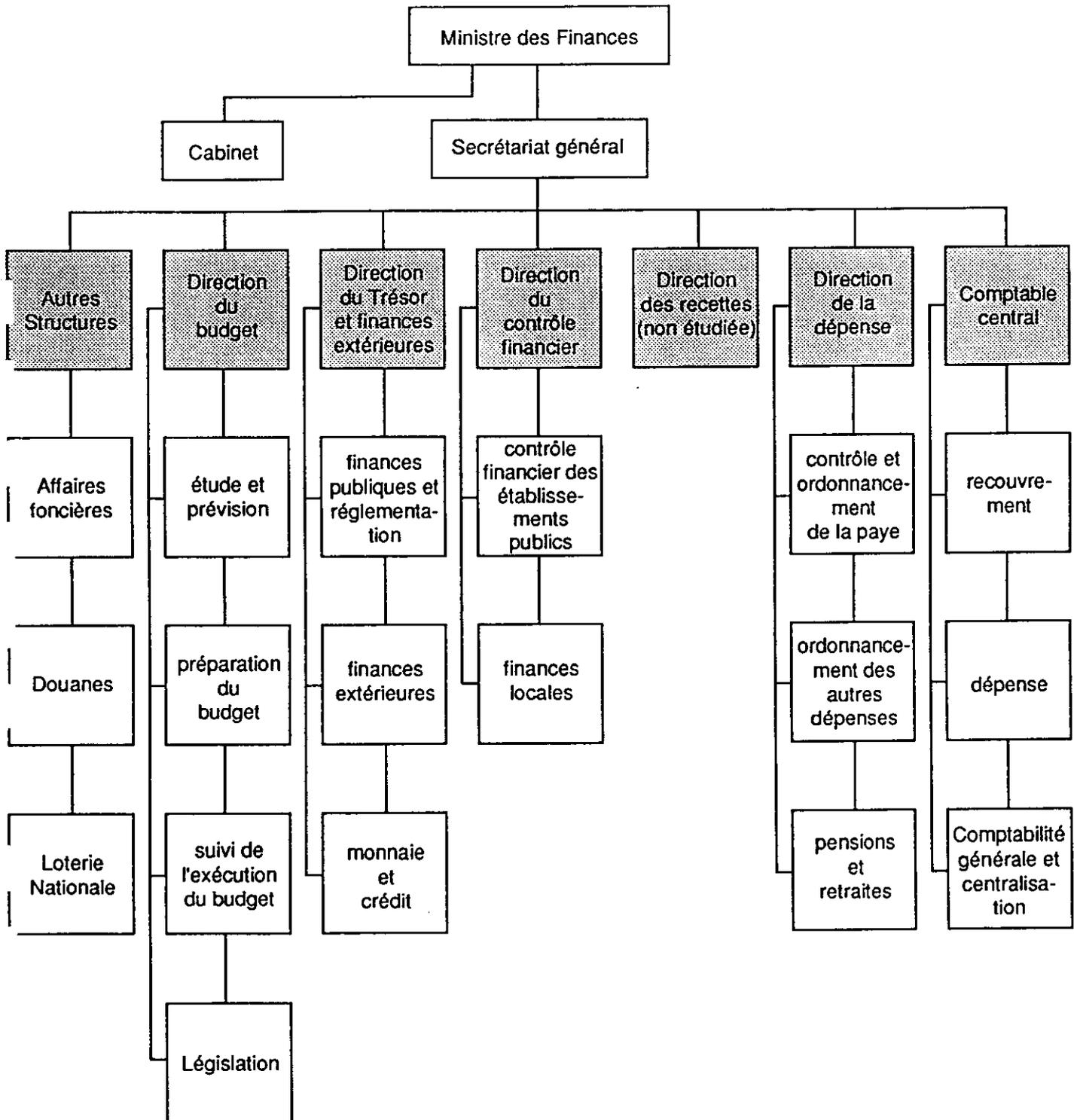
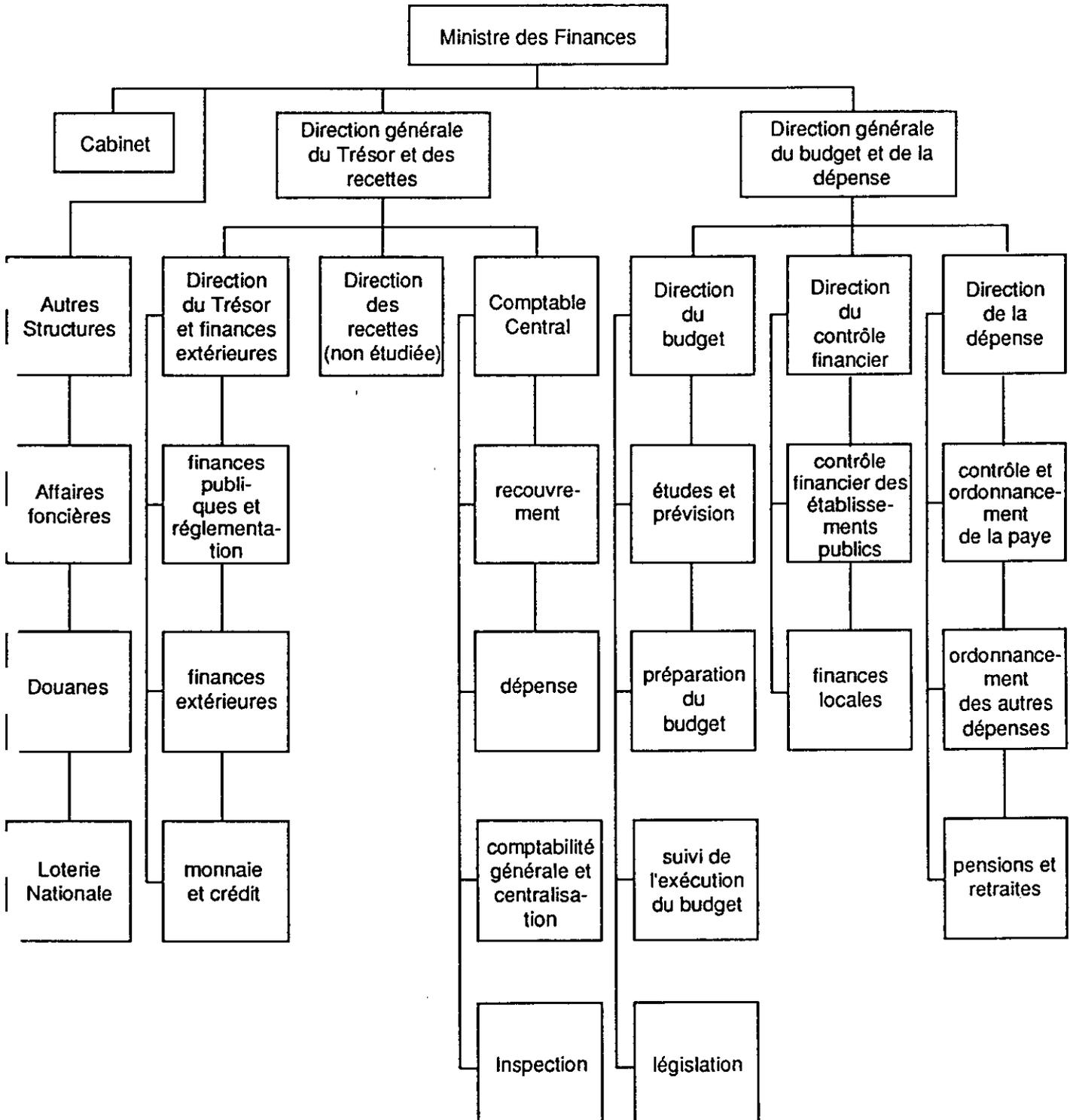


Schéma 6. Liban: Organigramme Proposé pour le Ministère des Finances



Un deuxième groupe est composé des directions du budget, du contrôle financier et de la dépense, qui présentent des affinités certaines. Elles sont toutes les trois dans la sphère budgétaire. La direction générale du budget et de la dépense est proposée pour coordonner les trois entités précitées.

(2) Etape finale: coordination totale

Cette étape doit aboutir à la mise en place des structures et des mécanismes de coordination pour toutes les directions du ministère. Concrètement le champ de la coordination doit couvrir les directions des affaires financières, des douanes et de la loterie nationale qui sont jusqu'ici rattachées directement au Ministre. Toutes ces trois directions partagent un trait commun à savoir la génération des ressources, ce qui les qualifie pour une structure de coordination commune ayant aussi rang de direction générale. De part sa vocation, la direction des recettes devrait également être reclassée dans ce groupe qui rassemblerait désormais toutes les directions ayant des attributions en matière de recettes. A l'issue de cette phase on aboutira à la mise en place de trois directions générales chargées de coordonner toute les structures du ministère des finances. Il s'agit de:

- la direction générale des ressources
- la direction générale du Trésor et des finances extérieures
- la direction générale du budget et de la dépense.

3. L'informatique au ministère des finances

L'informatique au ministère des finances s'est développée durant les années 70. Un centre de gestion électronique effectuait un certain nombre de travaux pour la direction générale des finances:

- pour le service des recettes:
 - l'émission de l'impôt sur le revenu
 - l'émission de l'impôt sur les propriétés bâties;
- pour le service de l'ordonnancement:
 - la préparation du paiement mensuel des pensions;
- pour le service de la trésorerie:
 - le relevé journalier et la situation mensuelle des recouvrements du bureau des perceptions de Beyrouth,
 - les relevés journaliers et les situations mensuelles des mandats émis,
 - le relevé mensuel des mandats payés et la situation annuelle des restes à payer.

Pour le budget, sa préparation devrait être informatisée, le logiciel utilisé devra permettre des modifications dans sa formulation et sa présentation, celles-ci étant très mouvantes. Pour les recettes, des procédures de traitement automatisées pour l'émission des titres devront aussi être mise en place, qui devront être intégrées dans cet ensemble.

L'informatisation devra être faite en associant, tant dans la mise au point du logiciel, que dans la phase de l'exploitation tous les services concernés. Il est clair que si l'on utilise des menus déroulants pour ces applications, les agents n'auront que peu de difficultés pour les utiliser. Il ne serait souhaitable que l'informatisation du ministère soit faite d'une manière déconnectée des services comme l'était le système ancien et comme le sont actuellement les différents travaux relatifs à la confection du budget 1993 et à l'exécution du budget 1992. Des expériences ont été faites dans d'autres pays avec la participation des agents des services concernés, les résultats étaient satisfaisants.

L'on peut estimer que la mise en place d'un réseau au service de l'ordonnancement et à la direction de la trésorerie pourrait être une des possibilités de mise en oeuvre de l'informatisation au ministère des finances sans préjuger des développements à venir. Ce serait les agents eux mêmes qui effectueraient les travaux de prise en charge des informations sur ces terminaux. Le fait d'avoir un moyen ou gros système pour la confection de la paie et des accessoires n'est pas un obstacle, à la transmission d'informations au réseau mis en place pour les autres traitements, qui a effectivement besoin de certaines de ces informations concernant la consommation des crédits de personnel, pour le suivi de la dépense.

Une analyse des travaux devrait être faite dans les délais les plus courts pour déterminer les modalités de cette informatisation qui devra permettre d'effectuer de manière automatique le maximum de contrôles de conformité et de calcul mais aussi devra tenir compte des besoins futurs liés à la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire et d'un plan comptable de l'Etat, et ceci plus spécialement dans la description des enregistrements et de la quantification des besoins en matériel.

L'objectif poursuivi est dans une première phase une intégration des traitements, pour la dépense, de l'engagement jusqu'au paiement avec la comptabilisation de ces opérations permettant la confection du compte de gestion et des documents rattachés comme les états de développement de soldes, avec la mise en place d'un logiciel spécifique pour la gestion de la dette. Ce processus devra être identique pour les opérations liées aux recettes.

Dans une seconde phase, à Beyrouth l'informatisation devrait conduire par l'intégration des traitements, à la réalisation d'une base de données financières permettant la confection de situations périodiques comme la situation hebdomadaire de trésorerie ou mensuellement le tableau des opérations financières de l'Etat. Pour les postes centralisateurs situés dans chaque mohafaza (structure à créer proposée dans ce rapport), il

Liban : Législation Financière

La législation financière au Liban est constituée de l'ensemble des règles qui prennent leur source soit dans la Constitution du pays soit dans lois et règlements qui régissent les finances publiques.

1. La Constitution

La Constitution libanaise date du 19 mai 1926. Elle a été amendée à plusieurs reprises, et dernièrement après les accords de TAEF (22 octobre 1989). Cependant, les dispositions de la Constitution relatives aux finances publiques n'ont pas subi de modifications fondamentales.

a. Discussion et vote du budget : Le budget doit être présenté à l'Assemblée Nationale par le gouvernement le 1er octobre pour l'année suivante ; le vote se fait article par article. Durant la discussion budgétaire, l'Assemblée Nationale peut modifier le contenu du budget par l'augmentation de dépenses ou l'addition de projets. Cependant, l'Assemblée Nationale peut après cette discussion adopter, au moyen d'une proposition de loi, des dépenses additionnelles.

Dans le cas où l'Assemblée Nationale ne vote pas le budget avant le 31 décembre, le Chef de l'Etat, en accord avec le Premier ministre, peut convoquer immédiatement la Chambre des députés pour une session extraordinaire jusqu'à fin janvier, pour poursuivre l'examen du budget. Si le budget n'est pas adopté pendant cette session extraordinaire, le gouvernement peut proposer au Chef de l'Etat de décréter l'adoption du projet de budget tel qu'il a été présenté. Ceci n'est cependant valable qu'à condition que le projet ait été déposé devant l'Assemblée Nationale au moins 15 jours avant l'ouverture de la session. Pendant la session extraordinaire (janvier) le gouvernement peut ouvrir pour cette période des crédits sur la base du douzième provisoire du budget précédent.

b. Loi de règlement du budget : La loi de règlement doit être présentée à l'Assemblée Nationale pour approbation avant la publication du budget de la deuxième année suivant l'année concernée.

c. Toute opération d'emprunt public ou d'engagement occasionnant une dépense pour le Trésor doit être prévue par une loi.

2. La loi sur la comptabilité publique

Le domaine de la comptabilité publique est couvert par la loi sur la comptabilité publique du 30 décembre 1963, amendée en 1966. Elle traite des principes généraux relatifs au budget, à sa préparation, son exécution et son règlement, ainsi que la gestion des fonds publics.

a. Le budget : Le budget de l'Etat comprend le budget général, des budgets annexes et des budgets extraordinaires.

l'article doit comprendre leur nombre et le montant de leurs salaires et les dépenses annexes.

(3) Dans chaque titre, un chapitre relatif aux dépenses consécutives aux décisions judiciaires et aux règlements amiables est ouvert.

(4) Réserve budgétaire. Un titre est créé pour retracer les crédits destinés à la couverture des dépenses communes entre plusieurs ministères et aux dépenses imprévues.

(5) Crédits supplémentaires et reports de crédits. Toute ouverture de crédit supplémentaire doit se faire par une loi, sauf application des dispositions constitutionnelles relatives aux circonstances exceptionnelles. Tout report de crédit d'un budget à un autre doit être autorisé par une loi.

(6) Virements de crédits. Les virements de titre à titre doivent être prévus par une loi. Les virements entre paragraphes sont autorisés par décision du Ministre compétent après visa du Contrôleur central des engagements de dépenses. Les virements entre paragraphes sont possibles jusqu'au 31 janvier de l'année suivante.

c. L'exécution des dépenses

(1) La dépense s'exécute en quatre phases : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

(2) L'engagement de la dépense est du ressort du Ministre compétent ; il est conditionné par l'existence de crédits dans le budget. Les engagements prennent fin au 30 novembre avec possibilité d'engager la dépense courant décembre, s'il est possible de la réaliser avant la fin de l'année ou dans les circonstances exceptionnelles dont l'appréciation revient au Ministre compétent en accord avec le Ministre des finances.

(3) Une dépense ne peut être engagée au titre d'une année qu'après son commencement. Cependant, il est possible à partir du 1^{er} Octobre d'engager des dépenses au titre de l'année suivante, en ce qui concerne les dépenses permanentes dont l'intérêt général exige la continuité et ce dans la limite des crédits qui leur sont prévus dans le budget de l'année courante.

(4) Les budgets par douzième sont établis sur la base des crédits de l'année écoulée, corrigés des crédits additionnels et des réductions de crédits.

(5) Toute opération qui donne lieu à un engagement de dépenses doit être revêtue (avant sa signature) du visa du contrôleur des engagements de dépenses. Il est toutefois possible, dans les circonstances exceptionnelles, d'entamer l'engagement d'une dépense par l'autorité compétente, avant le visa du Contrôleur des engagements, dans la limite des

Lorsqu'il s'agit de l'ordonnancement des salaires, le mandat peut être établi au nom d'un billeteur.

(14) Le paiement de la dépense intervient après le visa du Comptable central. Celui-ci contrôle la validité du mandat.

(15) Certaines dépenses sont payables sans ordonnancement préalable. Il s'agit des dépenses de salaires et des pensions de retraite.

(16) Les menues dépenses courantes et les dépenses urgentes sont payables par des régies d'avances, soit permanentes pour les dépenses ayant un caractère de continuité, soit exceptionnelles pour les dépenses qui ne se renouvellent pas.

(17) Le Ministère des finances tient la comptabilité des dépenses engagées, ordonnancées et payées. Les administrations concernées tiennent des comptabilités correspondantes aux engagements, ordonnancements et paiements des dépenses les concernant.

d. Dépenses de travaux, fournitures et services

(1) Les dépenses relatives aux travaux, fournitures et services sont réalisées soit par la voie de contrats avec des tiers--ces contrats sont conclus après adjudications ouvertes, sauf les cas prévus où il peut être recouru à l'adjudication restreinte ou à l'appel d'offres.

(2) L'adjudication ouverte est faite sur la base d'un cahier des charges générales type, et d'un cahier des charges spéciales à chaque type d'adjudication. Un droit de préférence de 15 % est accordé aux présidents libanais lors de l'attribution des marchés.

(3) L'adjudication restreinte permet à l'administration de ne s'adresser qu'aux fournisseurs ou entrepreneurs qu'elle a préalablement choisie en raison de leurs compétences techniques et professionnelles et de leur capacité financière.

(4) La procédure d'appel d'offres est possible pour un plafond de dépenses de LL 10 millions. Ce plafond peut être dépassé dans certains cas (achats spéciaux, travaux entrepris à titre expérimental, adjudications infructueuses, etc.)

(5) Dans plusieurs cas la possibilité de contrats de gré à gré sans limitation de montant est prévue : opérations devant rester secrètes, travaux devant être exécutés par des procédés spéciaux, opérations portant sur des produits fabriqués sans brevet ou licence, monopole, contrat avec les établissements publics, etc.

(6) Les contrats de prestations techniques sont passés lorsqu'il s'agit de travaux d'études ou de contrôle de réalisation de travaux et projets. Ces contrats sont faits de gré à gré, sans limitation de montants.

(9) Le Chef du service de la comptabilité publique au ministère des finances fixe, sur proposition du Comptable principal concerné, le montant maximum des disponibilités que peuvent détenir les caissiers. L'excédent doit être versé aux banques et aux bureaux des postes qui leur sont désignés.

f. Vérification et arrêt des comptes

(1) Le Service de la comptabilité publique vérifie la comptabilité des comptables des deniers et des comptables administratifs, et en assure l'unification. Il établit chaque année l'arrêté des comptes budgétaires qu'il doit présenter à la Cour des comptes avant le 15 août de l'année qui suit celle du budget concerné, et le compte de gestion général qui doit être soumis à la Cour des comptes avant le 1er septembre de l'année qui suit celle pour laquelle le compte de gestion est établi.

(2) Si l'arrêté des comptes dégage un excédent celui-ci est versé à un compte de réserve, s'il dégage un déficit celui-ci est imputé à un compte d'avances qui doit être apuré par le plus prochain budget qui fait apparaître un excédent.

g. Des avances du Trésor sont prévues pour : (i) approvisionner les magasins des administrations générales en fournitures communes ; (ii) pour l'achat de matières qui peuvent être conservées et utilisables au cours de l'année courante et l'année suivante ; (iii) pour l'approvisionnement des caisses des établissements publics, des municipalités et des caisses autonomes créés par la loi. Cette dernière catégorie d'avances est subordonnée à l'appréciation par le Ministre des finances des capacités du remboursement de l'avance par le bénéficiaire.

(1) Les avances sont octroyées par décret sur proposition du Ministre des finances, et sur demande des administrations concernées. Dans les circonstances exceptionnelles, les avances peuvent être octroyées par décret pris en Conseil des ministres.

(2) Le gouvernement doit informer dans le délai d'un mois le Parlement sur les avances octroyées.

(3) En cas de retard dans le remboursement des avances octroyées à des établissements publics, le Comptable principal des finances a le droit de les précompter sur les avoirs de ces établissements au Trésor.

g. Les principaux autres textes en relation avec la comptabilité publique. Les plus importants sont :

(1) Décision du Ministre des finances du 28 février 1966 relative à la préparation du budget.

(2) Décret No. 16.573 du 5 juin 1964 relatif au dépôt au Trésor des avoirs des administrations et des établissements publics et à l'unité de caisse.

(4) Le Conseil approuve le projet de rapport que le Gouverneur doit adresser au Ministre des finances.

f. Un Comité consultatif (16 membres) est créé auprès de la banque.

g. Il est créé au Ministère des finances un commissariat du gouvernement auprès de la Banque centrale. Cette fonction est assurée par un fonctionnaire de grade de Directeur général et qui a pour titre "le Commissaire du gouvernement auprès de la Banque centrale".

(1) Le Commissaire du gouvernement (CG) contrôle la comptabilité de la banque.

(2) Le CG a un droit d'investigation sur tous les registres de la banque à l'exception de ceux retraçant les opérations avec les tiers qui sont couvertes par le secret bancaire.

(3) Le CG informe le Ministre des finances et le Conseil, périodiquement, des résultats de ses contrôles et, à la fin de l'année financière, il porte à la connaissance du Ministre des finances, par le moyen d'un rapport, le résultat de son activité, avec copie au Gouverneur.

h. Le Conseil peut proposer au gouvernement les mesures de nature à influencer favorablement sur les finances publiques.

i. La BDL peut considérer les souscriptions aux bons émis par le gouvernement ou émis avec sa garantie comme faisant partie de la réserve imposée aux banques et ce dans la limite d'un plafond qu'elle détermine.

j. La BDL est la banque du secteur public (Etat, municipalités, établissements publics).

(1) Elle reçoit les dépôts du secteur public.

(2) Les dépôts de l'Etat ne sont pas rémunérés. Ceux des opérateurs du secteur public autres que l'Etat peuvent être affectés d'un intérêt, après accord du Ministre des finances.

(3) La banque peut accorder, sur demande du Ministre des finances, des facilités de caisse dont le montant ne peut dépasser 10 % de la moyenne des recettes ordinaires du budget général de l'Etat, calculées sur les trois dernières années dont les comptes ont été arrêtés; ces facilités ne peuvent dépasser quatre mois dans l'année.

(4) Le gouvernement reçoit une autorisation permanente qui lui permet de recourir à ces facilités chaque fois que le Ministre des finances ou la banque estiment que les disponibilités du Trésor auprès de la banque sont insuffisantes pour faire face aux engagements immédiats de l'Etat. Cette autorisation ne peut toutefois être utilisée plus d'une fois pendant douze mois.

Liban : Dispositions financières de la Constitution

(Articles 81 à 89)

Article 81 : Tout impôt ou contribution doit être prévu par une loi.

Article 82 : La modification ou la suppression d'un impôt doit se faire par une loi.

Article 83 : La loi budgétaire est présentée à l'Assemblée Nationale par le gouvernement, le 1er octobre, pour l'année suivante. Le vote de la loi se fait article par article.

Article 84 : Durant la discussion budgétaire, l'Assemblée Nationale ne peut modifier le contenu du budget par l'augmentation des dépenses ou l'addition de projets.

Cependant, l'Assemblée Nationale peut après cette discussion adopter, au moyen d'une proposition de loi, des dépenses additionnelles.

Article 85 : Tout crédit exceptionnel doit être institué par une loi.

En situation exceptionnelle, nécessitant des dépenses urgentes, le Chef de l'Etat peut, après proposition du gouvernement, ouvrir des crédits exceptionnels ou additionnels, et procéder à des virements budgétaires. Cependant, ces crédits ou virements doivent rester dans la limite d'un montant déterminé par le budget. Ces dispositions doivent être portées à la connaissance de l'Assemblée Nationale durant la prochaine session.

Liban : Classification administrative des dépenses

(Budget 1991)

Les dépenses du Budget de la République Libanaise sont présentées suivant une classification administrative qui comprend une première partie et une deuxième partie. La première partie retrace les dépenses de salaires et indemnités, la seconde partie les dépenses de fonctionnement (équipement et maintenance). Il n'existe pas de budget d'investissement. Schématiquement, les dépenses sont classées de la manière suivante :

Partie

Titre (Ministère)

Chapitre (Directions générales)

Articles (Dépenses par nature)

Cependant, en ce qui concerne les dépenses d'équipement et d'entretien, les articles sont détaillés en paragraphes.

La nomenclature ci-après reprend la présentation des dépenses telle qu'elle figure au Budget 1991. Les principes de cette classification ont été fixés par la décision du Ministre des finances No. 1/559 du 28 février, 1966 qui traite de la préparation du Budget et prise en application de l'article 13 de la Loi sur la comptabilité publique.

Première Partie

TITRE I : Présidence de la République

- Chapitre 1 : Présidence de la République
- Chapitre 2 : Décisions judiciaires et règlements amiables

TITRE II : Chambre des députés

- Chapitre 1 : Chambre des députés

TITRE III : Présidence du conseil des ministres

- Chapitre 1 : Présidence du conseil des ministres
- Chapitre 2 : Cour des comptes
- Chapitre 3 : Conseil de la fonction publique
- Chapitre 4 : L'inspection centrale
- Chapitre 5 : Unités de conseil
- Chapitre 6 : Tribunaux judiciaires sunnites
- Chapitre 7 : Conseil islamique chiite supérieur
- Chapitre 8 : Conseil jaafarite

TITRE IX : Ministère de l'éducation nationale et des beaux arts

- Chapitre 1 : Service administratif commun
- Chapitre 2 : Direction générale de l'éducation
- Chapitre 3 : Direction générale de l'enseignement professionnel et technique
- Chapitre 4 : Direction générale de la jeunesse et des sports
- Chapitre 5 : Conservatoire national de musique
- Chapitre 6 : Décisions judiciaires et règlements amiables

TITRE X : Ministère de la santé et des affaires sociales

- Chapitre 1 : Direction de la santé publique
- Chapitre 2 : Laboratoire central de la santé publique
- Chapitre 3 : Décisions judiciaires et règlements amiables

TITRE XI : Ministère de l'emploi

- Chapitre 1 : Ministère de l'emploi
- Chapitre 2 : Décisions judiciaires et règlements amiables

TITRE XII : Ministère de l'information

- Chapitre 1 : Information
- Chapitre 2 : Décisions judiciaires et règlements amiables

TITRE XIII : Ministère des travaux publics et des transports

- Chapitre 1 : Direction de l'administration commune
- Chapitre 2 : Direction générale des routes, des constructions et des directions régionales
- Chapitre 3 : Direction générale de l'organisation civile
- Chapitre 4 : Direction générale de l'aviation civile
- Chapitre 5 : Direction générale du transport
- Chapitre 6 : Décisions judiciaires et règlements amiables

TITRE XIV : Ministère de l'agriculture

- Chapitre 1 : Circonscriptions administratives et techniques
- Chapitre 2 : Décisions judiciaires et règlements amiables

TITRE XV : Ministère de l'économie et du commerce

- Chapitre 1 : Economie et commerce
- Chapitre 2 : Décisions judiciaires et règlements amiables

TITRE XVI : Ministère des postes et des télécommunications

- Chapitre 1 : La poste
- Chapitre 2 : Décisions judiciaires et règlements amiables

Deuxième Partie (niveau article)

- 20. Participations et subventions de développement
- 21. Equipements
- 22. Constructions
- 23. Dépenses diverses

Budgets annexes

Titre : Télécommunications

- Chapitre 1 : Direction générale de l'équipement des télécommunications
- Chapitre 2 : Direction générale de l'investissement de la maintenance des télécommunications
- Chapitre 3 : Service administratif commun
- Chapitre 4 : Contrôle général
- Chapitre 5 : Dettes échues
- Chapitre 6 : Décisions judiciaires et règlements amiables
- Chapitre 7 : Réserve budgétaire

Titre : Direction de la loterie nationale

- Chapitre 1 : Direction de la loterie nationale
- Chapitre 2 : Dettes échues
- Chapitre 3 : Décisions judiciaires et règlements amiables
- Chapitre 4 : Réserve budgétaire

Titre : Office des céréales et de la betterave sucrière

- Chapitre 1 : Office des céréales et de la betterave sucrière
- Chapitre 2 : Décisions judiciaires et règlements amiables

- 23. Sécurité et animation sociales
 - 231. Administration
 - 232. Contributions à la sécurité sociale (retraite, indemnités et assurance chômage)
 - 233. Aide aux vétérans de l'armée
 - 234. Services d'animation sociale (enfance, handicapés, etc.)

- 24. Autres dépenses sociales
 - 241. Administration
 - 242. Logements sociaux
 - 243. Loisirs (stades, piscines, maisons de jeunes et aides)
 - 244. Culture
 - 245. Autres services sociaux
 - 246. Sécurité sociale
 - 247. Prestations alimentaires
 - 248. Culture (relations extérieures)

- 25. Eau potable, prévention sanitaire et services urbains
 - 251. Administration
 - 252. Alimentation en eau
 - 253. Rejets et évacuation des eaux usées
 - 254. Pompiers
 - 255. Autres services urbains

- 3. Services économiques
 - 31. Agriculture et irrigation
 - 311. Administration
 - 312. Agriculture
 - 313.
 - 314. Chasse et pêche
 - 315. Elevage et services vétérinaires
 - 316. Recherches et vulgarisations agricoles
 - 317. Irrigation
 - 3171. Administration
 - 3172. Barrages
 - 3173. Canalisations et conduites
 - 3174. Etudes et dépenses diverses
 - 318. Contributions aux organismes extérieurs

 - 32. Industrie
 - 321. Administration générale
 - 322. Recherches
 - 323. Exploration pétrolière et minière
 - 324. Electricité, énergie et combustibles
 - 325. Industrie de transformation
 - 326. Equipements
 - 327. Autres industries

Liban : Nomenclature comptable de l'Etat (1964)

Classe 1 Opérations en deniers

- Groupe 1 - Exécution du budget
- Groupe 2 - Comptes de disponibilités
- Groupe 3 - Opérations à imputation provisoire
- Groupe 4 - Opérations de trésorerie
- Groupe 5 - Opérations pour le compte de tiers
- Groupe 6 - Opérations à régulariser, à transférer ou à classer
- Groupe 7 - Opérations sur comptes courants des comptables
- Groupe 8 - Comptes d'ordre et comptes de liaison
- Groupe 9 - Comptes de résultats

Classe 0 Valeurs inactives
Timbres et valeurs

Description des opérations en deniers
de la nomenclature comptable de l'Etat

Groupe 1 : Exécution du budget

Compte principal 10 : Recettes budgétaires des années paires

- 100 Impôts directs et enregistrements
- 101 Impôts et droits indirects
- 102 Produits domaniaux et participations
- 103 Produits divers
- 106 Prélèvement sur le fonds de réserve
- 107 Produits exceptionnels

Compte principal 12 : Dépenses budgétaires des années paires

- 120 Budget - 1ère partie
- 121 Budget - 2ème partie A
- 122 Budget - 2ème partie B

Compte principal 15 : Recettes budgétaires des années impaires

- 150 Impôts directs et enregistrements
- 151 Impôts et droits indirects
- 152 Produits domaniaux et participations
- 153 Produits divers
- 156 Prélèvement sur le fonds de réserve
- 157 Produits exceptionnels

Compte principal 37 : Dépenses des douanes - années paires

Compte principal 39 : Dépenses des douanes - années impaires

Groupe 4 : Opérations de Trésorerie

Compte principal 40 : Prêts et avances du Trésor à caractère particulier

- 400 Participations de l'Etat à des organismes internationaux
- 401 Participations de l'Etat à des organismes financiers libanais et arabes
- 402 Participations de l'Etat dans le capital des sociétés d'Etat et entreprises publiques libanaises et arabes
- 403 Dépenses pour couverture des prêts garantis par l'Etat

Compte principal 41 : Prêts du Trésor à long terme

- 410 Prêts à des organismes publics
- 411 Prêts à des services autonomes
- 412 Prêts pour la couverture de prêts garantis par l'Etat
- 413 Prêts à divers ministères et administrations publiques
- 414 Prêts à divers fonds autonomes et coopératives
- 419 Prêts divers à long terme

Compte principal 42 : Avances du Trésor à court terme

Compte principal 44 : Prêts et avances divers du Trésor

Compte principal 45 : Opérations en monnaie et devises

Compte principal 46 : Comptes spéciaux du Trésor

- 460 Projets d'équipement

Compte principal 47 : Comptes spéciaux du Trésor à cofinancement

Compte principal 48 : Bons du Trésor et emprunts

Compte principal 49 : Fonds de réserve et fonds réservés

- 490 Participations dans les organismes internationaux
- 491 Participations dans le capital d'institutions financières libanaises et arabes
- 492 Participations au capital d'entreprises publiques libanaises et arabes
- 493 Capital de l'Etat dans les entreprises libanaises, arabes et internationales
- 494 Financement d'opérations d'investissement et d'équipement
- 495 Fonds de réserve
- 496 Déficit des années antérieures

Compte principal 64 : Recettes à régulariser

Compte principal 66 : Opérations à consigner ou à régulariser

Compte principal 69 : Opérations pour le compte du Trésor syrien

Groupe 7 : Opérations sur comptes courants des comptables

Compte principal 70 : Opérations sur comptes courants des comptables locaux

Compte principal 71 : Opérations sur comptes courants des comptables principaux

Groupe 8 : Comptes d'ordres et de liaison

Groupe principal 80 : Opérations de liaison

Groupe 9 : Comptes de résultats de la Loi de finances

Groupe principal 90 : Résultat provisoire de l'exécution des budgets avant clôture définitive

Groupe principal 93 : Résultat d'opérations antérieures à régulariser

Groupe principal 94 : Comptes clôturés déficitaires à régulariser

Groupe principal 99 : Différences à incorporer au résultat d'exécution de la Loi de finances

Liste des organismes administratifs du secteur public :
offices autonomes administratifs

Conseil du développement et de la reconstruction
Conseil exécutif des grands projets (et de Beyrouth)
Office de la reconstruction
Office du plan vert
Office des fruits
Office de la production animale
Caisse de la production animale
Office de la soie
Conseil de la chasse
Office de la recherche scientifique agricole
Foire de Tripoli
Institut des normes et mesures
Institut de recherches industrielles
Conseil national du tourisme (CREE)
Centre régional de la sécurité aérienne
Université libanaise
Centre pédagogique pour la recherche et le développement
Conseil national de la recherche scientifique
Caisse autonome de l'enseignement technique
Cité sportive
Office du développement social
Conseil du Sud
Conseil de l'habitat
Caisse autonome de l'habitat
Office national de l'emploi
Défense civile
Coopérative des fonctionnaires
Institut des archives nationales
Centre de formation technique
Comité supérieur de secours

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