



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

We regret that some of the pages in the microfiche copy of this report may not be up to the proper legibility standards, even though the best possible copy was used for preparing the master fiche.

09057

ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Distr. LIMITEE

UNIDO/ICD.271
29 mai 1979

FRANCAIS

Réunion d'un groupe d'experts
sur la normalisation de la comptabilité
industrielle dans les pays en développement :
Mise au point des systèmes et formation des cadres*

Organisée par l'ONUDI
et le Gouvernement de la République Populaire du Bénin
à Cotonou du 9 au 14 avril 1979

PROJET DE LOI
portant loi organique relative
aux lois de finances

par

Togoun Servais Acogny
Administrateur en Développement Industriel

* Le présent document a été reproduit tel quel.

id.79-4792

REPUBLIQUE ISLAMIQUE
DE MAURITANIE

MINISTERE DES FINANCES, DU PLAN
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

PROJET DE LOI
portant loi organique relative
aux lois de finances

Exposé des motifs

L'accession de la Mauritanie à la souveraineté internationale impliquait de droit une rupture avec les institutions du passé. Dans le cadre des réformes générales entraînées par l'indépendance politique de la Mauritanie, se situe celle des finances publiques. Aussi, le Gouvernement a-t-il chargé dès le 8 Décembre 1960, par arrêté n° 369, le Directeur des Finances

- de la refonte du Décret du 30 Décembre 1912 relatif au régime financier en liaison avec le Trésor;
- de la mise à jour des modifications à apporter à l'instruction portant règlement de la comptabilité générale des matières et à l'instruction de 1935 sur les agents spéciaux et les agences spéciales.

La réglementation et la pratique financières de notre jeune Etat ont reposé, jusqu'à présent, sur des dispositions et des principes épars hérités de l'époque coloniale, lesquels sont issus des lois de finances, des décrets-lois pris en vertu de "pleins pouvoirs", et, pour partie, du décret du 31 Mai 1862 sur la comptabilité publique française; encore faut-il faire observer que ce dernier texte s'attachait plutôt à résoudre les problèmes d'exécution du budget qu'à définir ses règles d'élaboration, son contenu, son mode de présentation, ses conditions d'approbation par le Parlement.

Aussi, convient-il de combler une lacune qui n'a que trop duré. Le présent projet de loi que le Gouvernement soumet à l'approbation de l'Assemblée Nationale se propose d'atteindre ce but.

Trouvant son fondement dans la Constitution de la République

Islamique de Mauritanie, cette loi organique de finances s'appuie sur les principes traditionnels du formalisme budgétaire.

En effet, l'article 33 de la Constitution Mauritanienne stipule que :

- "la loi fixe les règles concernant les lois de finances déterminant les ressources et les charges de l'Etat".
- "les lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat".

Respect de la Constitution :

En proposant une loi pour tracer le cadre juridique des Finances de l'Etat, nous restons bien dans la ligne de la Constitution de 1961. Cette loi organique semble bien marquer la "réhabilitation" du droit budgétaire. Elle consacre une prise de conscience des problèmes budgétaires et la simultanéité dans l'évolution des institutions budgétaires et des institutions politiques, ainsi que l'adaptation sur le plan financier des grands principes de droit public. La loi organique est donc un texte de droit public portant dans un domaine particulier : aménagement des pouvoirs politiques.

Bien entendu, elle n'est pas seulement un texte politique, car sur le plan de la technique, elle confirme assez généralement l'évolution déjà amorcée par les textes antérieurs que nous avons jusqu'ici appliqués.

Le droit budgétaire nouveau se concrétise par une réduction des pouvoirs financiers du Parlement : par comparaison avec la loi ordinaire, la loi des finances est préparée, discutée, votée, selon les modalités particulières restrictives. Le projet est établi par le Gouvernement; il ne peut être amendé s'il en résulte une augmentation des dépenses; les délais de discussion et les modalités de vote sont étroitement règlementés (articles 39 et 40 de la Constitution).

La loi organique, en définissant les responsabilités et les pouvoirs du législatif et de l'exécutif, ne fait en somme que coopérer à la bonne marche de nos institutions politiques et consacrer un grand principe démocratique, énoncé par MONTESQUIEU, celui de la séparation des pouvoirs.

Application des Principes Techniques de formalisme budgétaire :

Les principes techniques du formalisme budgétaire sont, on le sait :

- UNIVERSALITE
- UNITE et
- ANNUALITE budgétaires.

Ces principes ont, dans la pratique, été souvent remis en question, mais ils ont cependant résisté victorieusement à l'épreuve du temps et ont servi de "fil conducteur" à la remise en ordre de bien de finances publiques.

Sans vouloir nous appesantir sur ces principes, nous essaierons d'indiquer dans quelle mesure le présent projet de loi a pu les mettre en pratique, ou, au contraire s'en écarter.

- Le principe de l'universalité budgétaire :

Ce principe que l'on peut considérer aujourd'hui comme le premier des grands principes traditionnels qui régissent la législation financière, répond à une double préoccupation de clarté et de sincérité : il signifie que les comptes de l'Etat tant en prévisions qu'en résultats doivent présenter un tableau complet des programmes financiers de la puissance publique.

Les justifications de ce principe sont d'ordre politique et d'ordre économique :

- sur le plan politique, l'universalité budgétaire conditionne l'efficacité du contrôle parlementaire. Le contrôle des finances publiques est une des prérogatives essentielles des Assemblées dans un régime démocratique : celles-ci ne sont en mesure de l'exercer que si elles peuvent connaître à la fois l'ensemble et le détail des charges et des recettes de l'Etat.
- sur le plan économique : l'universalité budgétaire est nécessaire pour faire ressortir l'influence de l'action des pouvoirs publics sur l'ensemble de l'économie. Le budget contribue, en effet, à la formation du revenu national par les diverses dépenses qu'il comporte (traitements des fonctionnaires, exécution des travaux); en outre, il constitue un instrument de redistribution de ce revenu, lorsqu'il comporte

des dépenses de transfert (subventions de caractère social ou économique).

On peut remarquer que, dès son article premier, le projet de loi ci-dessous affirme ce principe de l'universalité budgétaire. Il convient de noter que le texte admet cependant, dans ses alinéas suivants, la possibilité d'y déroger (cf. budgets annexes, comptes spéciaux du Trésor ou procédures comptables particulières).

Il y a lieu, néanmoins, de signaler que la loi organique, en limitant et en précisant ainsi les affectations spéciales, a rétréci les possibilités antérieures de dérogations, marquant ainsi le souci de revenir à une application plus orthodoxe du principe de l'universalité.

Il faut encore noter que les conditions selon lesquelles les affectations spéciales peuvent intervenir sont nettement précisées :

- l'affectation par procédures spéciales au sein du budget général ou d'un budget annexe ne peut être décidée que par voie réglementaire.
- l'affectation spéciale par le moyen d'un budget annexe ou d'un compte spécial du Trésor ne peut être qu'exceptionnelle, et, en tout cas ne peut résulter que d'une disposition de la loi de finances, d'origine gouvernementale.
- aucune affectation spéciale n'est possible si les dépenses résultent d'un droit permanent reconnu par la loi. Ainsi donc apparaît l'application que nous comptons faire du principe de l'universalité budgétaire.

Le principe de l'unité budgétaire

La présente loi organique tend à réaffirmer le principe de l'unité budgétaire. L'article 14 ci-dessous stipule, en effet, qu' "il est fait recettes du montant intégral des produits sans contraction des recettes et des dépenses. Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptables assignataires; elles doivent être payées sur les crédits de ladite année, quelle que soit la date de la créance ...". En fait ce principe exprime avec celui de l'universalité une même idée : "tout dans un budget unique". C'est pourquoi certaines personnes ont la

difficulté à discriminer ces deux principes et à en faire ressortir les exceptions, dont la plupart sont d'ailleurs communes.

Cependant la doctrine les sépare, car ils répondent à des objets particuliers et leur champ d'application n'est pas forcément le même.

L'objet essentiel du principe de l'universalité est, en effet, de sauvegarder le contrôle parlementaire, d'éviter que certaines dépenses et certaines recettes ne soient soustraites à ce contrôle. Au contraire, la règle de l'unité s'applique aux dépenses et aux recettes soumises au contrôle parlementaire, c'est-à-dire dans les hypothèses où le principe de l'universalité est respecté.

Mais, dans leur application, les deux principes tendent à un objectif commun; ils apparaissent comme des règles de sincérité visant à empêcher l'affectation de certaines recettes à certaines dépenses.

L'intérêt du principe est multiple :

- a) l'unité budgétaire permet seule de voir si le budget est réellement en équilibre ou, lorsqu'il n'est pas en équilibre, d'apprécier l'ampleur exacte du déficit par la simple comparaison de deux chiffres, celui des recettes et celui des dépenses;
- b) l'unité budgétaire est nécessaire pour mettre en évidence le volume du budget, lequel ne présente pas seulement un intérêt statistique : la comparaison du volume des dépenses publiques au montant du revenu national est essentielle pour déterminer l'importance relative des charges que le budget fait peser sur l'économie du pays; au-delà d'une certaine proportion de ce revenu, le prélèvement fiscal comme le recours à l'emprunt risquent de décourager l'activité productive des citoyens;
- c) l'unité budgétaire permet seule la comparaison de l'utilité relative des dépenses par l'autorité budgétaire au moment où elle vote le crédit. Lorsque les demandes de crédits sont réparties entre plusieurs budgets soumis successivement à l'examen du Parlement, celui-ci sera conduit à accepter des dépenses, utiles certes, mais non immédiatement indispensables qui auraient été incluses dans un premier texte, alors qu'il les aurait peut-être refusées s'il avait eu la possibilité,

par un examen simultané des divers documents budgétaires, de prendre conscience de l'ampleur du déficit global.

Le principe de l'unité budgétaire est donc essentiellement une règle de fond, et non pas une simple règle de forme.

Le principe de l'annualité budgétaire

Quant au principe de l'annualité budgétaire, il a une double signification :

- d'une part, les dépenses et les recettes sont prévues et autorisées pour une année;
- d'autre part, le budget est voté en une seule fois pour toute l'année.

Ce principe était traditionnellement énoncé le premier dans l'enseignement de la législation financière. Il est, en effet, le plus ancien de par ses origines qui sont essentiellement d'ordre politique. Mais il n'a pu subsister dans la période moderne qu'au prix de larges dérogations qui ont permis de l'adapter tant à la situation politique difficile dans laquelle se trouvent trop souvent les gouvernements qu'au rôle économique qui incombe désormais au budget dans les Etats modernes.

C'est dans les considérations politiques qu'il faut rechercher la justification du principe de l'annualité budgétaire : la périodicité du budget permet au Parlement d'exercer un contrôle auquel le cadre annuel a paru donner sa pleine efficacité.

L'idée d'une périodicité nécessaire du budget est l'aboutissement de l'évolution historique qui a marqué la constitution des droits budgétaires du Parlement en ce qui concerne d'abord la perception de l'impôt, ensuite le contrôle de la dépense publique.

L'impôt se définit comme un prélèvement obligatoire effectué sur les biens du contribuable; le caractère obligatoire de ce prélèvement constitue une atteinte directe aux droits de propriété de chaque citoyen, et justifie par conséquent, dans un régime parlementaire, l'intervention des Assemblées détentrices de la souveraineté nationale.

Il est curieux de constater par contre, en prenant comme référence le cas français par exemple, que ni les Etats Généraux, ni les Assemblées révolutionnaires n'ont cherché à obtenir un

droit de contrôle sur l'emploi des fonds provenant des impôts qu'ils accordaient.

En 1789, seuls un très petit nombre de cahiers de revendications présentés aux Etats Généraux réclamaient le droit de contrôle sur les dépenses publiques.

La Constituante se borna à séparer les dépenses de la liste civile du Roi. de l'ensemble des dépenses publiques, ces dernières étant simplement évaluées dans des états intitulés "aperçus sur les recettes et les dépenses du Trésor".

C'est sous la Restauration seulement que le problème se trouve nettement posé du contrôle parlementaire de l'utilisation des ressources publiques.

La loi du 26 Mai 1817 sanctionna finalement la règle de l'appropriation des dépenses, en édictant que les dépenses des Ministres ne pourraient dépasser le crédit ouvert à chacun d'eux.

Dès lors que se trouvaient dégagées les données fondamentales du contrôle parlementaire dans le double domaine des recettes et des dépenses publiques, la périodicité de ce contrôle revêtait un caractère inéluctable; car, même en admettant que l'impôt pût être consenti une fois pour toutes, il devenait nécessaire d'obtenir l'approbation parlementaire pour la répartition des crédits entre les différents ministres. Aussi, le principe de l'annualité budgétaire devait-il être finalement consacré par le décret du 31 Mai 1862 sur la comptabilité publique, lequel stipulait que les recettes et les dépenses publiques à effectuer pour le service de chaque exercice sont autorisées par la loi annuelle des finances.

De même, nous savons aujourd'hui que ce principe de l'annualité budgétaire est adopté dans tous les régimes démocratiques. Les prérogatives du Sénat américain en la matière peuvent être comparées mutatis mutandis à celles du Parlement français. La présente loi organique contient des dispositions analogues. L'article 5 stipule : "Les lois de finances autorisent pour l'année budgétaire, la perception des impôts, droits et taxes dont le produit est affecté à l'Etat; elles en évaluent le rendement conformément aux prévisions faites par la Gouvernement".

Le principe de l'annualité implique que les crédits ouverts pour une année déterminée soient utilisés dans le cadre de cette année, c'est-à-dire qu'ils concernent des opérations réalisables

en un an au maximum.

Mais l'administration peut être amenée à entreprendre des travaux dont la durée sera largement supérieure à l'année; elle peut aussi avoir intérêt à passer des commandes livrables sur plusieurs années; les prix unitaires étant d'autant plus faibles que les quantités commandées seront importantes; parfois même le fournisseur ne s'engage que si l'Administration assure par contrat des livraisons échelonnées sur plusieurs années, lui garantissant ainsi l'amortissement d'un outillage coûteux qu'il a dû acquérir spécialement pour la fabrication des matériels demandés.

Dans toutes ces hypothèses, l'Administration est ainsi amenée à passer des marchés d'un montant supérieur aux sommes qu'elle dépensera dans l'année. Il n'est donc point nécessaire de lui accorder les crédits correspondant au montant du marché, solution qui gonflerait inutilement le volume du budget, et fausserait les données de l'équilibre; mais il est indispensable cependant que les autorités budgétaires gardent un contrôle sur de tels marchés qui impliquent des dépenses à terme, sous peine de se trouver placées l'année suivante devant les échéances inéluctables et onéreuses auxquelles le Parlement comme le Gouvernement ne pourraient pas se soustraire.

C'est dans ce but qu'ont été instituées diverses procédures reposant sur la distinction fondamentale des deux notions d'engagement et de dépense : dans le vocabulaire budgétaire, l'autorisation d'engagement s'appelle une autorisation de programme, l'autorisation de dépenses s'appelle un crédit de paiement.

La présente loi organique a prévu la possibilité de regrouper les autorisations de programme en lois de programme. Ainsi, par exemple, l'article premier indique que : "Les lois de finances tiennent compte de l'équilibre financier ainsi que des objectifs économiques et sociaux fixés dans le cadre de la politique générale définie par le Président de la République"; l'article 10 : "Des lois de programmes peuvent définir dans le cadre des plans de développement des objectifs à long terme à caractère économique et social".

Ainsi donc, la loi organique consacre un retour plus strict à l'orthodoxie budgétaire classique. Si le souci de la prévision à long terme reste vivace dans l'esprit des autorités budgétaires, il n'en reste pas moins que celui de la recherche moins malaisée

de l'équilibre financier annuel l'a emporté dans le présent texte de loi.

Il apparaît, à la lumière de ce long exposé, que le projet de loi qui va suivre demeure conforme à la Constitution de la République Islamique de Mauritanie et respecte dans toute la mesure du possible les principes techniques du formalisme budgétaire traditionnel.

C'est pourquoi il est demandé à l'Assemblée Nationale de l'approuver comme loi organique relative aux lois de finances

PROJET DE LOI

TITRE PREMIER

Dispositions générales

Article premier.-

La nature, le montant et l'application des ressources et des charges de l'Etat sont prévus et autorisés par les lois de finances. Elles tiennent compte de l'équilibre financier ainsi que des objectifs économiques et sociaux fixés dans le cadre de la politique générale préalablement définie par le Président de la République, et sous réserve des attributions conférées au pouvoir réglementaire par la présente loi organique.

Article 2.-

Ont le caractère de lois de finances :

- 1°) La loi de finances de l'année qui contient notamment le budget;
- 2°) Les lois de finances rectificatives qui modifient en cours d'année les dispositions de la loi de finance de l'année;
- 3°) La loi de règlement qui constate les résultats financiers de chaque année budgétaire et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances correspondante, complétée, le cas échéant, par les lois de finances rectificatives.

Aucune autre loi n'a le caractère de loi de finances et ne peut, par suite, comporter des dispositions entrant dans l'objet des lois de finances à l'exception, en ce qui concerne les ressources, des lois fiscales.

Article 3.-

Les lois de finances ne peuvent contenir que des dispositions entrant dans leur objet. Elles peuvent contenir des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

TITRE II

Des ressources de l'Etat

Article 4.-

Les ressources de l'Etat comprennent :

- Les impôts ainsi que le produit des amendes;
- Les rémunérations de services rendus, redevances, fonds de concours, dons et legs;
- Les revenus du domaine et des participations financières, ainsi que la part de l'Etat dans les bénéfices des entreprises nationales, et aux cas prévus par leur statut, des établissements publics, et les produits divers;
- Le produit des emprunts;
- Toutes autres ressources accidentelles ou exceptionnelles;
- Les remboursements de prêts et avances.

Article 5.-

Aucun impôt, droit ou taxe ne peut être perçu sans avoir été autorisé par une loi.

Les lois de finances autorisent pour l'année budgétaire la perception des impôts, droits et taxes dont le produit est affecté à l'Etat; elles en évaluent le rendement conformément aux prévisions faites par le Gouvernement.

Elles autorisent la perception des impôts affectés aux collectivités territoriales et aux établissements publics.

Par exception aux dispositions de l'alinéa I, les taxes parafiscales perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, sont établies par décret pris en Conseil des Ministres sur rapport conjoint du Ministre des Finances et du Ministre intéressé. La perception de ces taxes au-delà de l'année budgétaire de leur établissement doit faire chaque année dans la loi de finances, l'objet d'une nouvelle autorisation.

Article 6.-

La rémunération des services rendus par l'Etat ainsi que les redevances ne peuvent être établies et perçues que si elles

sont instituées par décret pris en Conseil des Ministres sur rapport du Ministre des Finances et du Ministre intéressé.

Le produit des amendes, des rémunérations pour services rendus, les revenus du domaine et des participations financières, les bénéfices des entreprises nationales et, aux cas prévus par leur statut, des établissements publics, les remboursements des prêts et avances et le montant des produits divers sont prévus et évalués sur la base du projet gouvernemental par les lois de finances.

Article 7.-

Outre les opérations permanentes de l'Etat décrites aux articles 4, 5 et 6 ci-dessus, le trésor public exécute sous la responsabilité de l'Etat des opérations de trésorerie.

Les opérations de trésorerie comprennent notamment :

- des émissions et remboursements d'emprunts;
- des opérations de dépôt sur ordre et pour compte de correspondants.

Les émissions d'emprunts sont autorisées par la loi.

Sauf disposition expresse d'une loi, les titres d'emprunts publics émis par l'Etat sont libellés dans la monnaie ayant cours légal et ne peuvent prévoir d'exonération fiscale.

Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément aux contrats d'émission.

Les opérations de dépôt sont faites dans les conditions prévues par les règlements sur la comptabilité publique.

Sauf dérogation instituée par décret pris sur le rapport du Ministre des Finances et du Ministre intéressé, les collectivités territoriales de la République, les établissements publics et les personnes morales bénéficiant de taxes parafiscales sont tenus de déposer au trésor toutes leurs disponibilités. Sous réserve des dispositions particulières concernant des comptes courants des Etats étrangers, aucun découvert ne peut être consenti à un correspondant du trésor.

TITRE III

Des charges de l'Etat

Article 8.-

Les charges de l'Etat comprennent :

- La dette publique;
- Les dépenses ordinaires;
- Les dépenses en capital;
- Les prêts et avances.

La dette publique est constituée par la charge des emprunts éventuellement contractés au titre des dépenses ordinaires ayant un caractère économique et social ou des dépenses en capital, ainsi que la dette viagère et les dépenses en atténuation de recettes.

Les dépenses ordinaires comprennent :

- les dotations des pouvoirs publics;
- les dépenses de personnel, de matériel et de travaux d'entretien courant applicables au fonctionnement des services;
- les transferts, autres que ceux qui font l'objet de dépenses en capital, résultant de ristournes ou de reversements ou d'interventions de l'Etat, notamment en matière économique, sociale ou culturelle.

Les dépenses en capital comprennent :

- les investissements exécutés par l'Etat et les prises de participations de l'Etat;
- les transferts affectés à des investissements exécutés sur subvention ou fonds de concours de l'Etat.

Les prêts et avances de l'Etat comprennent :

- les avances à court terme;
- les prêts à moyen et long terme.

Article 9.-

Lorsque les dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées par une loi de finances, ou en exécution d'une loi de finances, dans les conditions prévues par la présente loi organique.

Les créations et transformations d'emplois ne peuvent être opérées que par les lois de finances.

Article 10.-

Des lois de programmes peuvent définir dans le cadre des plans de développement des objectifs à long terme à caractère économique ou social. Les lois de programmes ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par les autorisations de programme contenues dans les lois de finances.

Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses en capital dont l'engagement est autorisé pour la réalisation des investissements prévus par la loi. Elles peuvent être révisées pour tenir compte soit de modifications techniques, soit de variations de prix. Les dépenses prévues sur autorisations de programme ne peuvent faire l'objet d'ordonnement si elles ne sont pas assorties de crédits de paiement correspondants.

Les crédits de paiement sur opérations en capital constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnées ou payées pendant l'année budgétaire pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

Article 11.-

Seules les dispositions relatives à l'approbation de conventions financières, aux garanties accordées par l'Etat, à la gestion de la dette publique ainsi que la dette viagère, aux autorisations des engagements par anticipation ou aux autorisations de programmes peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures.

Article 12.-

La loi détermine les sanctions applicables à toute personne qui aurait irrégulièrement engagé les finances publiques et les conditions dans lesquelles les fonctionnaires et agents de l'Etat sont, indépendamment, le cas échéant, des sanctions disciplinaires et pénales encourues, rendus pécuniairement responsables des irrégularités commises.

TITRE IV

Des affectations comptables

Article 13.-

Les ressources et les charges de l'Etat font l'objet d'une affectation comptable au budget général ou, par dérogation établie par une loi de finances, à un budget annexe ou à un compte spécial du trésor.

Article 14.-

Le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année financière, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat.

Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public.

Il est fait recette du montant intégral des produits sans contraction des recettes et des dépenses.

Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptables assignataires; elles doivent être payées sur les crédits de ladite année, quelle que soit la date de la créance.

Un décret pris sur le rapport du Ministre des Finances après avis de la Cour Suprême détermine les modalités d'application des principes fixés ci-dessus et les conditions dans lesquelles des exceptions peuvent y être apportées, notamment en ce qui concerne les opérations de régularisation.

Article 15.-

Peuvent faire l'objet de budgets annexes au budget de l'Etat :

- 1°) Les opérations financières des services de l'Etat qui n'ont pas de personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix;
- 2°) En cas de suppression d'un établissement public, à caractère industriel et commercial, les services qui le remplacent,

lorsque leurs opérations ne sont pas réintégréés au budget général.

Les créations et les suppressions de budgets annexes sont décidées par la loi de finances.

Article 16.-

Les budgets annexes comprennent, d'une part, les recettes et les dépenses d'exploitation, d'autre part, les dépenses d'investissements et les ressources spéciales affectées à ces dépenses.

Les opérations des budgets annexes s'exécutent comme des opérations du budget général. Les dépenses d'exploitation suivent les mêmes règles que les dépenses ordinaires; les dépenses d'investissements suivent les mêmes règles que les dépenses en capital.

Article 17.-

Les services dotés d'un budget annexe peuvent gérer des fonds d'approvisionnement, d'amortissement, de renouvellement, de réserve et de provision. Les fonds d'approvisionnement sont initialement dotés sur les crédits d'investissements du budget général.

Les pertes constatées après établissement des résultats de chaque budget annexe sont couvertes par le fonds de réserve du budget intéressé. Si le fonds de réserve est épuisé, une avance du trésor est consentie. Si l'avance n'a pas été remboursée dans les deux ans, elle doit être couverte par un crédit ouvert au titre des dépenses ordinaires du budget général. Toutefois, si au bout de quatre ans cette avance n'a pas été remboursée, le budget annexe devra être supprimé.

Article 18.-

Des procédures particulières permettent d'assurer une affectation au sein du budget général ou d'un budget annexe; ce sont la procédure des fonds de concours et la procédure du rétablissement des crédits.

Les fonds versés par les personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public ainsi que les produits de legs et donations attribuées à l'Etat ou aux administrations publiques sont directement portés en recettes au budget.

L'emploi des fonds qui doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur est réglé dans les conditions prévues à l'article 40.

Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans des conditions fixées à l'article 40

- a) Les recettes provenant de la restitution au trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires;
- b) Les recettes provenant de cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires.

Article 19.-

Les comptes spéciaux du trésor ne peuvent être ouverts que par une loi de finances. Ils ne comprennent que les catégories suivantes :

- 1°) Comptes d'affectation spéciale;
- 2°) Comptes de commerce;
- 3°) Comptes de règlements avec les Gouvernements étrangers;
- 4°) Comptes d'opérations monétaires;
- 5°) Comptes de prêts;
- 6°) Comptes d'avances;
- 7°) Comptes de garanties et avals.

L'affectation à un compte spécial est de droit pour les opérations de prêts, d'avances, de garanties et d'aval.

Article 20.-

Sous réserve des règles particulières énoncées aux articles 21 à 27, les opérations des comptes spéciaux du trésor sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général.

Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté d'année en année. Toutefois, les profits et les pertes constatés sur l'ensemble des soldes des comptes non reportés, à l'exception des comptes d'affectation spéciale, sont imputés aux résultats de l'année

dans les conditions prévues par l'article 34.

Sauf dérogations prévues par une loi de finances, il est interdit d'imputer directement à un compte spécial du trésor les dépenses résultant du paiement de traitements ou indemnités à des agents de l'Etat ou à des agents des collectivités, établissements publics ou entreprises publiques.

Article 21.-

Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui, par suite d'une disposition d'une loi de finances, sont financées au moyen de ressources particulières.

Le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes du même compte, sauf pendant les trois mois de la création de celui-ci. Dans ce dernier cas, le découvert ne peut être supérieur au quart des dépenses autorisées pour l'année.

Article 22.-

Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat. Le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif. Sauf dérogations expresses prévues par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de comptes de commerce, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances ainsi que des opérations d'emprunts.

Les résultats annuels seront établis conformément au plan comptable national dès que celui-ci sera adopté. A titre transitoire, ces résultats suivront les règles habituelles de la comptabilité commerciale.

Article 23.-

Les comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers retracent des opérations faites en application d'accords internationaux. Les comptes d'opérations monétaires enregistrent des recettes et des dépenses de caractère monétaire.

Pour ces deux catégories de comptes, la présentation des prévisions de recettes et de dépenses est facultative; le découvert fixé annuellement pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif.

Article 24.-

Les comptes d'avances décrivent les avances que le Ministre des Finances est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet. Un compte d'avance distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

Sauf dérogation prévue par décret, la décision du Ministre des Finances accordant l'avance fixe le montant de l'intérêt exigible (qui ne peut être inférieur au taux d'escompte de la Banque Centrale).

Sauf dispositions spéciales contenues dans une loi de finances, la durée des avances ne peut excéder un an ou deux ans en cas de renouvellement dûment autorisé à l'expiration de la première année.

Toute avance non remboursée à l'expiration d'un délai d'un an ou de deux ans en cas de renouvellement, doit faire l'objet, selon les possibilités du débiteur :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de trois mois;
- soit d'une autorisation de consolidation sous forme de prêts du trésor assortis d'un transfert à un compte de prêts;
- soit de la constatation d'une perte probable imputée aux résultats de l'année dans les conditions prévues à l'article 34 : les remboursements qui sont ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général.

Article 25.-

Les comptes de prêts retracent les prêts d'une durée supérieure à deux ans consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation. Sauf dérogation prévue par décret, les prêts sont productifs d'intérêt dont le taux est fixé par la décision d'attribution prise par le Ministre des Finances et ne peut être inférieur au taux d'escompte de la Banque Centrale.

Le montant de l'amortissement en capital des prêts de l'Etat est pris en recettes au compte de prêt intéressé.

Article 26.-

Les comptes de garanties et avals retracent les engagements

de l'Etat résultant de garanties financières accordées par lui à une personne physique ou morale.

Chaque opération doit être autorisée par une loi de finances. Un compte particulier doit être ouvert pour chaque opération. L'ensemble des comptes de garantie financière est approvisionné par une dotation du budget général d'un montant égal à 25 % des échéances annuelles dues par les bénéficiaires des garanties de l'Etat.

Dans le cas où, par suite de la défaillance du bénéficiaire, doit jouer la garantie de l'Etat, le compte particulier est débité suivant le cas, du montant total ou partiel de l'échéance. Les remboursements à l'Etat pouvant être effectués ultérieurement par les bénéficiaires sont portés en recette au compte particulier.

Tout solde débiteur non remboursé à l'expiration d'un délai de deux ans suivant la dernière échéance doit faire l'objet, selon les possibilités du débiteur garanti par l'Etat, soit d'une décision de recouvrement immédiat ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectivement engagées dans un délai de trois mois, soit de la constatation d'une perte probable imputée aux résultats de l'année dans les conditions prévues à l'article 34.

Les remboursements ou récupérations qui sont ultérieurement constatés sont alors portés en recette au budget général.

Article 27.-

Les fonds reçus au titre de l'aide extérieure sont portés au crédit d'un compte d'affectation spéciale.

Avant exécution des opérations financières sur ces fonds, le compte est débité des sommes nécessaires à ladite exécution. Celles-ci sont prises en recettes au budget général par une loi de finances.

Les crédits correspondants aux dépenses d'exécution sont ouverts au budget général par la même loi de finances.

Article 28.-

Les opérations de trésorerie de l'Etat sont retracées par des comptes de trésorerie ouverts par arrêtés du Ministre des Finances.

TITRE V

De la présentation et du vote des projets de lois de finances

Article 29.-

Le projet de loi de finances détermine les voies et moyens de l'équilibre financier, fixe pour le budget général et pour les budgets annexes le montant global des crédits applicables aux services votés, arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles par chapitre, autorise par catégorie les opérations des comptes spéciaux du trésor, groupe les autorisations de programme assorties de leur échéancier, analyse les dispositions diverses.

Article 30.-

Le projet de loi de finances de l'année est accompagné d'annexes explicatives faisant connaître notamment :

- 1°) Par chapitre et article le coût des services votés, tels qu'ils sont définis à l'article ci-après et les mesures nouvelles qui justifient les modifications proposées au montant antérieur des services votés et notamment les crédits afférents aux créations, suppressions et transformations d'emplois;
- 2°) L'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programme;
- 3°) La liste des comptes spéciaux du trésor faisant apparaître le montant des recettes, des dépenses ou des découverts prévus pour ces comptes;
- 4°) La liste complète des taxes parafiscales.

Article 31.-

Les services votés représentent le minimum de dotations que le Président de la République juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par l'Assemblée Nationale.

Les crédits applicables aux services votés sont au plus égaux :

- Pour les dépenses ordinaires, aux crédits de la précédente année diminués des inscriptions non renouvelables et modifiés

pour tenir compte de l'incidence en année pleine de mesures approuvées par l'Assemblée Nationale ou décidées par le Président de la République dans la limite de ses pouvoirs propres

- Pour les opérations en capital, aux autorisations de programme prévues l'année précédente, le cas échéant modifiées pour tenir compte de l'incidence des mesures approuvées par l'Assemblée Nationale ou décidées par le Président de la République.

Article 32.-

Les lois de finances rectificatives sont présentées pour la partie qu'elles modifient, dans les mêmes formes que les lois de finances de l'année. Elles soumettent obligatoirement à la ratification de l'Assemblée Nationale toutes les ouvertures de crédits opérées par décrets d'avances.

Article 33.-

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote par chapitre pour le budget général et d'un vote par budget annexe ou par catégorie de comptes spéciaux.

Les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés et d'un vote par chapitre en ce qui concerne les autorisations nouvelles.

Les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux sont votées par budget annexe ou par catégorie de comptes spéciaux et, éventuellement, par chapitre dans les mêmes conditions que les dépenses du budget général.

Article 34.-

Le projet annuel de loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année; le cas échéant, il ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avances et procède éventuellement à l'ajustement des prévisions aux réalisations.

Il établit le compte de résultat de l'année qui comprend :

- a) Le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général;
- b) Les profits et les pertes réalisés au titre des budgets annexes;

- c) Les profits et les pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux par application des articles 20 à 27;
- d) Les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans les conditions prévues par un règlement de comptabilité publique.

Le projet de loi de règlement autorise enfin le transfert du résultat de l'année financière au compte permanent des découverts du trésor.

Article 35.-

Le projet de loi de règlement est accompagné :

- 1°) d'annexes explicatives faisant connaître notamment l'origine des excédents éventuels de dépenses et la nature des pertes et des profits;
- 2°) d'un rapport de la Cour Suprême et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité de l'ordonnateur.

TITRE VI

Des mesures réglementaires
d'exécution des lois de finances

Article 36.-

Les crédits ouverts par les lois de finances aux différents Ministres sont classés et spécialisés par chapitres et articles, selon leur destination et leur nature. Certains chapitres peuvent toutefois comporter des crédits globaux destinés à faire face à des dépenses éventuelles ou accidentelles.

Cette présentation comptable est opérée par un décret de répartition pris en Conseil des Ministres après le vote définitif de la loi de finances par l'Assemblée Nationale et compte tenu des amendements qui ont été apportés. Le cahier des dépenses ainsi détaillées est déposé à la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale.

Article 37.-

Des transferts et des virements de crédits peuvent modifier en cours d'année la répartition des dotations entre chapitres et

articles.

Les transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière.

Les virements conduisent à modifier la nature de la dépense; ils ne peuvent être autorisés que sous réserve d'intervenir à l'intérieur du même titre d'un même ministère et d'être maintenus dans la limite du dixième de la dotation de ce ministère dans le titre considéré.

Transferts et virements sont autorisés par décrets pris sur le rapport du Ministre des Finances.

Article 38.-

Les crédits budgétaires ont un caractère évaluatif ou limitatif. Ces deux catégories de crédits doivent faire l'objet d'articles distincts.

Aucun virement de crédit ne peut être opéré en cours d'année d'une dotation évaluative au profit d'une dotation limitative.

Article 39.-

Les crédits évaluatifs s'appliquent aux dettes de l'Etat qui ont un caractère occasionnel ou aléatoire et aux dépenses dont le montant ne peut être strictement chiffré.

Ils concernent la dette publique, la dette viagère, les frais de justice, les réparations civiles, les remboursements, dégrèvements ou restitutions, ainsi que les dépenses imputables sur les chapitres et articles dont l'énumération figure à un état spécial annexé au décret de répartition.

S'il est constaté, en cours d'année, que ces crédits sont insuffisants, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avance pris sur rapport du Ministre des Finances et dont ratification est demandée ultérieurement à l'Assemblée Nationale.

Article 40.-

Dans les cas prévus à l'article 18, un crédit supplémentaire équivalent au montant du fonds de concours est ouvert par arrêté du Ministre des Finances.

Des arrêtés du Ministre des Finances règlent les conditions d'application de la procédure du rétablissement des crédits.

Article 41.-

Dans les budgets annexes, les crédits se rapportant aux dépenses d'exploitation et les crédits se rapportant aux investissements peuvent être majorés par arrêté du Ministre des Finances s'il est établi que l'équilibre financier du budget annexe tel qu'il est prévu pour la dernière loi de finances n'est pas modifié et qu'il n'en résulte aucune charge supplémentaire pour les années suivantes.

Article 42.-

Si, en cours d'année, les recettes d'un compte d'affectation spéciale s'avèrent supérieures aux évaluations, les crédits peuvent être majorés par arrêté du Ministre des Finances, dans la limite de cet excédent de recettes.

Article 43.-

Les crédits ne peuvent être majorés que par une loi de finances.

Toutefois :

- 1°) Dans la limite d'un crédit global de dépenses accidentelles des décrets pris sur le rapport du Ministre des Finances peuvent ouvrir des crédits pour faire face à des calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues;
- 2°) En cas, à la fois d'urgence et de nécessités impérieuses d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris sur le rapport du Ministre des Finances.

Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement si l'Assemblée Nationale est en session, ou, dans le cas contraire, à l'ouverture de la plus prochaine session.

Article 44.-

Les crédits de paiement disponibles sur opérations en capital sont reportés par arrêté du Ministre des Finances ouvrant une dotation du même montant en sus des dotations de l'année suivante. Avant intervention du report, des dépenses se rapportant à la continuation des opérations en voie d'exécution au premier jour de l'année budgétaire peuvent être, dans la limite

des deux tiers des crédits disponibles, engagés ou ordonnancés.

Peuvent également donner lieu à report par arrêté du Ministre des Finances les crédits disponibles figurant à des articles dont la liste est donnée par la loi de finances ainsi que, dans la limite du dixième de la dotation du chapitre intéressé, les crédits correspondants aux dépenses effectivement engagées mais encore non ordonnancées.

Article 45.-

Des décrets pris après avis de la Cour Suprême pourvoiront, en tant que de besoin, à l'exécution de la présente loi. Ils comprendront notamment toutes dispositions de nature à assurer la bonne gestion des finances publiques et relatives à la comptabilité publique. Ils régleront la présentation comptable du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux et notamment la nomenclature des dépenses ordinaires et en capital des investissements et des prêts et le plan comptable de l'Etat.

Article 46.-

Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

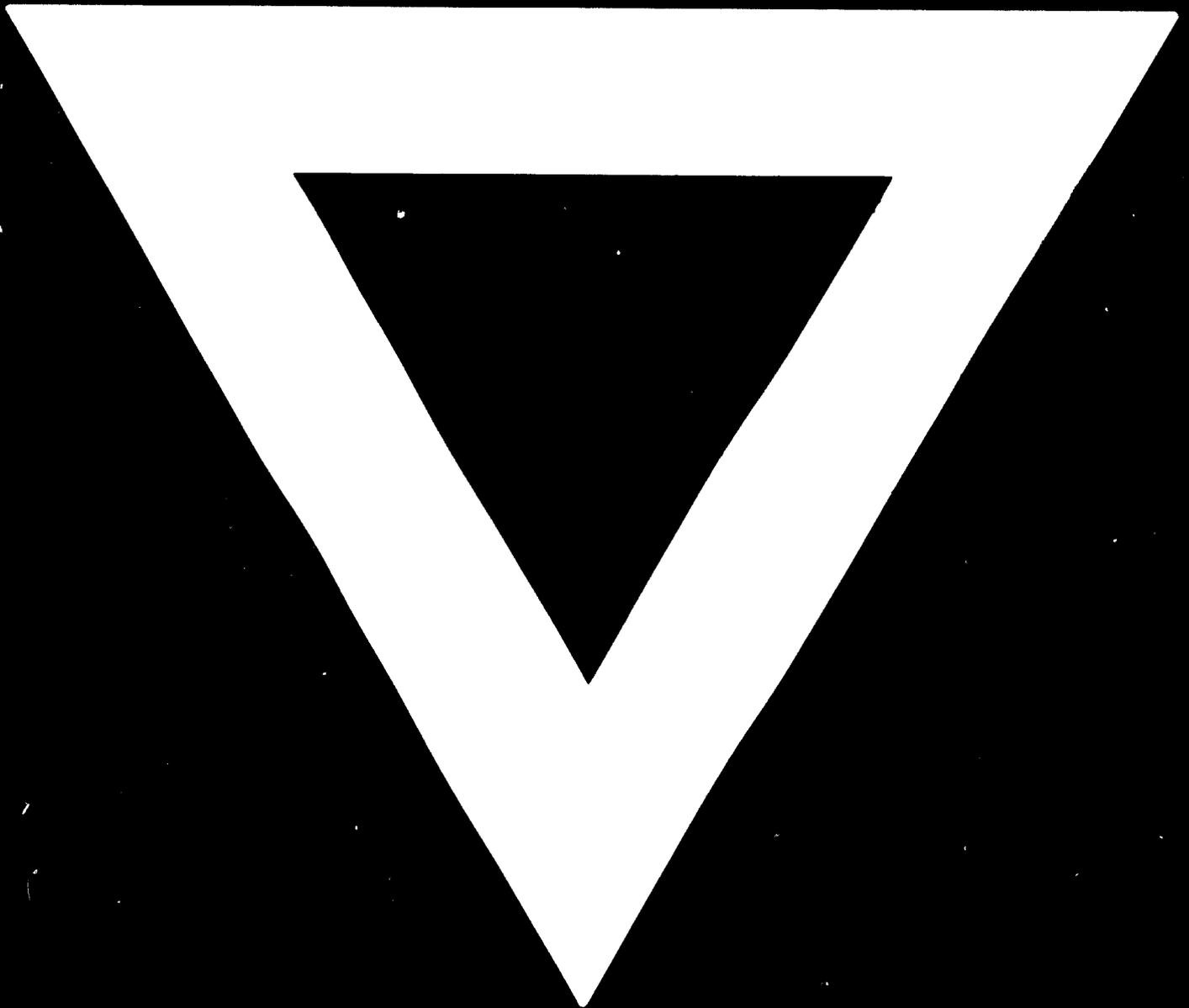


Visas:

Service Législation : *[Signature]*

Contrôle Financier : *[Signature]*

B-362



80.12.01