

LA CLÔTURE DES COMPTES AU LIBAN



DOMINIQUE BOULEY

Conseiller Budgétaire auprès du Ministère des Finances - Liban

عملية قطع الحساب في لبنان

يتناول هذا المقال موضوع قطع حساب الموازنة اللبنانية، ويعرض لأهم المشاكل التي تواجه عملية إقرار قطع الحساب بدءاً من إشكالية ازدواجية الحسابات ووصولاً إلى المهل التي يريها الدستور. كما أنه يستعيد جميع المواد الدستورية والقانونية التي تحدّد ماهية وآلية عمل قطع الحساب وإطار عمل كل من ديوان المحاسبة ومجلس النواب.

في القسم الأكبر من النصّ، يعالج الكاتب دومينيك بوليه المستشار الدولي في شؤون الموازنة العامة، وهو أحد الخبراء الدوليين البارزين الذين واكبوا مشاريع تطوير المالية العامة في لبنان منذ تسعينيات القرن الماضي، وقدموا المساندة التقنية في إطار تنفيذ مشروع الإصلاحات المالية الطارئة في وزارة المالية منذ عام ٢٠١٠، مشكلة تعدد الحسابات وتأثيرها السلبي على قطع الحساب. فيبدأ بتفسير الفرق بين الحساب الإداري وحساب المهمة ليستنتج أن الفوارق الناتجة عن تعدد الحسابات تحتمّ، على القائمين على عملية قطع الحساب، مجهوداً إضافياً من أجل إيجاد حلّ من شأنه أن يحقق التجانس بين الحسابين.

أما في القسم الأخير، فيتطرّق الكاتب إلى المهل الدستورية المعمول بها من أجل إقرار قطع الحساب والتي يشوبها قصر عامل الوقت الذي يعيق مجلس النواب من الدراسة المعمّقة قبل المباشرة بإقرار الموازنة.

LA CONSTITUTION

La Constitution édicte dans son article 87 que le compte de l'administration des finances pour l'exercice clos doit être soumis à la Chambre et approuvé avant la promulgation du budget du deuxième exercice après celui auquel le compte se réfère.

Cet article date de 1927 et semble se référer au système français.

Cependant il est étonnant de constater une telle proposition alors que dans ces mêmes années, en France il était constaté que le système utilisé pour l'examen par le

Parlement de l'exécution du budget était inadéquat.^{(1), (2)}

A l'époque (fin des années 1920), des discussions étaient en cours pour revoir totalement le système et il est surprenant que le texte de la Constitution Libanaise⁽³⁾ propose dans son article 87 la production d'un compte définitif de l'administration des finances qui est un ensemble complexe à produire et à examiner par la Chambre et qui n'était pas satisfaisant en France.

LA LOI SUR LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Le décret loi sur la comptabilité publique de 1963, dans son article 197, précise que le Gouvernement doit présenter à la Chambre, le projet de loi relative à la clôture des comptes du budget avant le premier novembre de l'année qui suit celle du budget de l'année considérée. L'article 213 de cette même loi mentionne : au projet de loi concernant la clôture des comptes est annexée la liste ou figure les avances accordées conformément à l'article 203 de la présente loi et les recouvrements durant l'année courante.

Dans ce décret loi de 1963, la loi de clôture des comptes est présentée très succinctement et son contenu n'est pas décrit.

IL EST SURPRENANT QUE LE TEXTE DE LA CONSTITUTION LIBANAISE PROPOSE DANS SON ARTICLE 87 LA PRODUCTION D'UN COMPTE DÉFINITIF DE L'ADMINISTRATION DES FINANCES QUI EST UN ENSEMBLE COMPLEXE À PRODUIRE

L'article 195 en revanche précise les documents à produire à la Cour des comptes: l'arrêté des comptes du budget et le compte de gestion général.

LA LOI ORGANISANT LA COUR DES COMPTES

La loi organisant la Cour des comptes précise dans son article 45 que la Cour exerce un contrôle administratif sur les formalités financières et leurs résultats généraux de l'engagement jusqu'à leur exécution finale et leur inscription en compte.

Les résultats du contrôle administratif a posteriori font l'objet d'un rapport annuel et de rapports spéciaux.

Par ailleurs l'article 53 indique que la Cour fait paraître chaque année, une

(1) A cette époque régnait :

- le désordre dans les comptes de l'Etat,
- des retards inacceptables dans la reddition des comptes définitifs,
- le désintérêt pour la loi de règlement,
- les retards dans la publication du rapport public de la Cour des comptes,
- la confusion, la complication et l'embrouillamini général des comptabilités et
- en résumé, l'obscurité comptable et budgétaire des finances de l'Etat

(2) Rapport Lacerie (1935)

(3) Ecrite en partie par des juristes français

déclaration de conformité de chacun des comptes qui lui sont soumis étayés par les pièces justificatives prévues par les lois et règlements.

L'article 54 mentionne que les déclarations de conformité sont notifiées au président de la chambre des députés à l'effet d'être distribuées aux membres de la Chambre, au Ministre des Finances si elles reviennent aux comptes du budget général et des budgets annexes et à tout autre budget soumis à l'approbation du pouvoir législatif.

LES PROBLÈMES POSÉS

Des questions importantes se posent dans un tel contexte :

- De quels comptes il est fait mention ?
- Quelle est la faisabilité de contrôler les comptes dans les délais prévus par la Constitution?

LES SYSTÈMES DE COMPTABILITÉ DE L'ETAT

La comptabilité de l'Etat telle que formulée dans la loi sur la comptabilité publique de 1963 comprend deux ensembles : une comptabilité budgétaire tenue par les ministères et le Ministère des Finances qui est visée dans l'article 119 et une comptabilité financière ou comptabilité générale tenue par les comptables qui est prévue dans les articles 8 et 163.

LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE

La comptabilité budgétaire a pour objectif d'informer sur l'exécution budgétaire et ses différentes phases: l'engagement, l'ordonnancement et le paiement et permet de vérifier la conformité des opérations par rapport à l'autorisation budgétaire.

Cette comptabilité doit être tenue par ministère et par ligne budgétaire. Ceci est valable à la fois pour les dépenses et pour les recettes.

En fin d'année, la comptabilité budgétaire rend compte de l'exécution des autorisations accordées au gouvernement par le parlement.

Dans la situation actuelle, l'enregistrement des paiements pose problème, dans la mesure où les ministères n'ont pas connaissance des informations sur le paiement réel concernant leurs opérations, qui peut être différé pour cause de problème de trésorerie et être enregistré dans une autre année calendaire.

LA COMPTABILITÉ DU TRÉSOR

La comptabilité du Trésor ou comptabilité générale de l'Etat donne des informations sur l'exécution des opérations financières du gouvernement que cela soit lié à des opérations budgétaires ou des opérations de trésorerie. Cette comptabilité suit les règles précisées dans le décret relatif à la comptabilité de l'Etat de 1997 basée sur le Plan comptable libanais.

Cette comptabilité informe sur l'exécution financière du budget, sur l'évolution de l'actif et du passif de l'Etat comme la gestion des créances et des dettes de l'Etat, les immobilisations, les restes à recouvrer, les restes à payer...

LES RELATIONS ENTRE LES COMPTABILITÉS

Si la comptabilité budgétaire est une comptabilité d'enregistrement "d'état", il n'en est pas de même de la comptabilité du Trésor qui enregistre des transactions financières ayant dans la plupart des cas, des répercussions sur le bilan de l'Etat.

L'article 8 précise que les recettes et les dépenses sont enregistrées dans les comptes budgétaires durant l'année où elles sont réellement recouvrées ou payées. Ceci entraîne des incohérences entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité du Trésor, voire dans la comptabilité budgétaire elle-même, dans la mesure où un engagement peut être enregistré dans une année donnée et le paiement effectué sur une année budgétaire postérieure pour une même ligne budgétaire. Ces problèmes de cohérence devront être réglés dans la réforme de la loi.

DANS LA SITUATION ACTUELLE, L'ENREGISTREMENT DES PAIEMENTS POSE PROBLÈME, DANS LA MESURE OÙ LES MINISTÈRES N'ONT PAS CONNAISSANCE DES INFORMATIONS SUR LE PAIEMENT RÉEL CONCERNANT LEURS OPÉRATIONS

LE CONTENU DE LA LOI DE CLÔTURE DES COMPTES

Compte tenu de ce qui précède et selon l'article 195 l'on peut considérer que les documents relatifs à la clôture des comptes sont d'une part la situation de la comptabilité budgétaire relative au budget donné et d'autre part le compte de gestion correspondant à l'année calendaire du budget concerné permettant de déterminer comment le budget a été exécuté financièrement.

Le compte budgétaire global doit présenter dans la même forme que le budget autorisé par la Chambre, les montants relatifs aux engagements, ordonnancements et paiements, tandis que le compte de gestion doit présenter l'ensemble des

transactions financières exécutées durant l'année dont l'exécution du budget. Du fait que les transactions ne sont pas réalisées dans le même temps, ceci entraîne qu'il existe normalement des écarts justifiés entre les montants de la comptabilité budgétaire et les montants des comptes de la comptabilité du Trésor correspondante et donc dans le compte de gestion, ceci nécessitant une situation de réconciliation.

LA VÉRIFICATION DES COMPTES

Les procédures énoncées par la loi de la comptabilité publique de contrôle de l'exécution du budget posent un problème de faisabilité quant au calendrier. En effet, elle précise que les comptes budgétaires sont adressés par le Ministère des Finances à la Cour des comptes au plus tard avant le 15 août et que le compte de gestion est adressé avant le 1er septembre. Par ailleurs le Gouvernement adresse le projet de loi relatif à la clôture des comptes avant le 1er novembre.

La Cour des comptes a-t-elle la possibilité d'établir les déclarations de conformité dans les délais proposés à savoir deux mois et demi pour la comptabilité budgétaire et deux mois pour le compte de gestion? En effet pour l'ensemble des opérations

LES PROCÉDURES ÉNONCÉES PAR LA LOI DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE DE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET POSENT UN PROBLÈME DE FAISABILITÉ QUANT AU CALENDRIER

budgétaires, la Cour doit s'assurer de la justification des opérations financières dans leur légalité et régularité, car la Direction de la comptabilité publique n'a pas pour objectif d'effectuer le travail de vérification de la Cour des comptes, mais d'effectuer un travail de consolidation des données.

De plus le rôle de la Chambre n'est pas précisé. La Constitution parlant d'adoption, le Parlement doit-il effectué lui aussi des vérifications ou bien les déclarations de conformité sont suffisantes pour permettre d'adopter sans délais, la loi de clôture des comptes, sachant que dans le même temps se déroule les discussions budgétaires. Ceci est différent dans d'autres pays où la nature de la loi de règlement est différente, car dans ces pays, c'est une loi de constatation et non d'adoption, permettant ainsi aux organes de contrôle de pouvoir vérifier de façon approfondie l'exécution des opérations budgétaires et financières de l'Etat dans des délais adéquats.

