

47874  
SG-MF  
BIBLIOTECA CENTRAL  
20/11/65

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS  
DIRECÇÃO-GERAL DA CONTABILIDADE PÚBLICA  
Gabinete de Estudos António José Malheiro



Les Nouvelles Techniques  
de Préparation et d'Aménagement du Budget

(INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES  
XIII<sup>e</sup> CONGRÈS — PARIS, 20-23 JUILLET 1965)

COLLABORATION DE LA SECTION NATIONALE PORTUGAISE

Rapporteur: AURELIANO FELISMINO



IMPRENSA NACIONAL DE LISBOA  
1965

# TABLE DES MATIÈRES

## 1<sup>ère</sup> PARTIE

Réponses aux questions d'ordre général et quelques commentaires et observations, en vue de l'établissement d'un questionnaire définitif dont les réponses serviront de base pour l'élaboration du rapport général sur le thème indiqué, à discuter au futur congrès de l'I. I. S. A.

A) Réponse aux questions d'ordre général qui figurent au questionnaire:

	Pág.
PHASE 1. Fixation, par le Pouvoir Exécutif, de l'ensemble des dépenses publiques pour la prochaine période budgétaire . . . . .	7
PHASE 2. Détermination générale, par le Pouvoir Exécutif, des priorités entre les principaux domaines des activités publiques . . . . .	11
PHASE 3. Élaboration détaillée du budget et détermination des priorités par le Pouvoir Exécutif . . . . .	14
PHASE 4. Solution des problèmes résiduels et établissement définitif du budget . . . . .	17
PHASE 5. Autorisation du budget par le Parlement ou par une autre institution . . . . .	17
PHASE 6. Exécution du budget et contrôle interne . . . . .	21
PHASE 7. Vérification extérieure de l'exécution du budget. Vérification extérieure de la concordance . . . . .	25
PHASE 8. Détermination et approbation du compte final de la période budgétaire (contrôle des politiques) . . . . .	26
B) Commentaires . . . . .	27

## 2<sup>ème</sup> PARTIE

Réponse au «questionnaire définitif» revu et approuvé à la réunion (Table Ronde) effectué à Varsovie en juin 1964.

Questions préliminaires:

PHASE 1. Fixation, par le Pouvoir Exécutif, de l'ensemble des dépenses publiques pour la prochaine période budgétaire . . . . .	38
PHASE 2. Détermination générale, par le Pouvoir Exécutif, des priorités entre les principaux domaines des activités publiques . . . . .	45

	Pág.
PHASE 3. Elaboration détaillée du budget et détermination des priorités par le Pouvoir Exécutif . . . . .	49
PHASE 4. Solution des problèmes résiduaire et établissement définitif du budget . . . . .	53
PHASE 5. Autorisation du budget par le Parlement ou par une autre institution . . . . .	55
PHASE 6. Exécution du budget et contrôle interne . . . . .	59
PHASE 7. Vérification extérieure de l'exécution du budget. Vérification extérieure de la concordance . . . . .	63
PHASE 8. Détermination et approbation du compte final de la période budgétaire (contrôle des politiques) . . . . .	66

## **1<sup>ÈRE</sup> PARTIE**

---

**Réponses aux questions d'ordre général et quelques commentaires et observations, en vue de l'établissement d'un questionnaire définitif dont les réponses serviront de base pour l'élaboration du rapport général sur le thème indiqué, à discuter au futur congrès de l'I. I. S. A.**

## A

### Réponse aux questions d'ordre général qui figurent au questionnaire

#### PHASE 1. Fixation, par le Pouvoir Exécutif, de l'ensemble des dépenses publiques pour la prochaine période budgétaire.

QUESTION GÉNÉRALE: *Veillez décrire la procédure et les pratiques de votre pays en ce qui concerne cette phase et l'organisation administrative qui en a la charge.*

1. L'organisation du Budget Général de l'État Portugais appartient au Gouvernement (pouvoir exécutif), conformément aux dispositions légales en vigueur et, en particulier, aux termes de la Loi de Finances votée annuellement par l'Assemblée Nationale (pouvoir législatif).

La compétence et les attributions de ces organes en matière budgétaire sont clairement définies dans la Constitution Politique de la République Portugaise, dans les termes suivants:

L'Assemblée Nationale autorise le Gouvernement, avant le 15 décembre de chaque année, à percevoir les recettes de l'État et à payer les dépenses publiques de la gestion future et définit dans la Loi de Finances respective les principes auxquels doit être subordonné le budget, pour ce qui est des dépenses dont le montant n'est pas déterminé aux termes de lois préexistantes;

Le Gouvernement organise et met à exécution le budget, conformément aux dispositions légales en vigueur, et en observant en particulier les dispositions de la loi ci-dessus mentionnée votée par l'Assemblée Nationale.

2. Il appartient effectivement au Gouvernement de fixer l'ensemble des dépenses publiques pour chaque période budgétaire. Toutefois, la fixation n'est pas arbitraire, étant donné qu'elle obéit à des critères de détermination, parmi lesquels nous mentionnerons celui qui s'appuie sur des textes légaux, sur des contrats et autres titres représentant des obligations ou engagements de l'État.

Les autres critères de détermination des dépenses à inscrire au budget sont fondés sur un vaste travail confié à un organisme spécialement créé pour assister le Ministre des Finances dans ses fonctions d'orientation supérieure et de contrôle technique de la préparation et de l'exécution du budget. Il s'agit de l'Intendance Générale du Budget.

Effectivement, il appartient à cet organisme:

- a) de diriger les travaux de préparation du budget des dépenses des différents Ministères, en donnant à tous les services dépendant de ces mêmes Ministères les instructions et les éclaircissements nécessaires;
- b) d'examiner le montant des crédits de dépense et d'indiquer les modifications qu'il juge utiles afin de garantir la juste relation entre ces dépenses et les objectifs qu'elles sont destinées à satisfaire;
- c) de prendre les mesures adéquates pour que les crédits inscrits au budget représentent, avec la plus grande simplicité et la plus grande clarté possibles, la véritable et juste application des dépenses;
- d) d'étudier les formules les plus économiques de l'emploi des deniers publics et de proposer les modifications d'organisation ou de technique des services jugées nécessaires ou utiles pour que soit observé le principe de la plus grande économie possible dans les limites de la plus grande efficacité.

**3.** Laissant de côté la fixation des dépenses, conditionnée par les déterminations expresses de textes légaux ou autres documents, qui obligent l'État à inscrire les crédits qui y sont indiqués, le processus de fixation des autres dépenses obéit, en général, à un schéma très simple: chaque service organise annuellement un «projet» de budget, où sont proposés les crédits qui lui semblent nécessaires et suffisants pour assurer son fonctionnement durant l'année économique correspondante. Sur le même état du «projet», ces crédits sont indiqués à côté de ceux qui ont été inscrits au budget de l'année précédente (en cours au moment de l'élaboration du «projet») et de ceux qui ont été effectivement dépensés dans l'année qui a précédé celle de l'élaboration du «projet». Tous ces éléments, relatifs à chaque crédit ou dotation, servent de terme de comparaison pour évaluer l'évolution des dépenses du service, ainsi que pour juger de ses nécessités, compte tenu des justifications détaillées qui, en relation à chaque crédit, accompagnent les «projets».

Ces «projets» sont concentrés au Ministère auquel appartiennent les services qui les ont élaborés, afin d'être soumis à l'examen du Ministre correspondant, dont l'action, dans ce domaine particulier, pourra aller jusqu'à la modification des montants proposés, conformément à son critère supérieur, fondé sur les nécessités réelles du Ministère et sur l'orientation politique de sa gestion.

**4.** Jusqu'ici, on peut dire qu'il y a pleine liberté d'action, dans les limites, évidemment, de la norme légale qui oblige les directeurs et les administrateurs des ser-

VICES à appliquer les crédits destinés à faire face aux dépenses de leurs services, de manière à atteindre le maximum de rendement utile avec le minimum de dépense possible.

Une fois les «projets» examinés et modifiés dans chacun des Ministères (toutes les indications sont portées sur le même état imprimé), ces mêmes projets, accompagnés d'un résumé par services (chapitres), sont envoyés à l'Intendance Générale du Budget, qui dispose d'éléments pour formuler des avis détaillés, crédit par crédit, afin de les soumettre à l'appréciation du Ministre des Finances.

**5.** Il est évident que la fixation définitive des montants (non prévus ou déterminés par des textes de loi qui imposent leur inscription au budget) obéit à un critère qui vise le fonctionnement régulier des services et l'exécution des travaux inscrits au programme pour l'année économique correspondante; cependant, doit être observée la règle fondamentale de l'équilibre budgétaire (précepte consigné dans la Constitution), suivant laquelle le budget doit consigner les ressources indispensables pour couvrir les dépenses totales; en d'autres termes, ceci signifie qu'une fois que les recettes judicieusement prévues ont atteint un montant déterminé (étant établi que la progression de ces recettes est fonction de la progression économique de la Nation), les dépenses ne pourront dépasser ce montant.

C'est pourquoi la fixation des dépenses obéit également aux lignes générales de l'orientation définie par l'étude préalable du potentiel économique du Pays, étude réalisée chaque année sur la base des éléments rassemblés par des organismes spécialisés, tels que l'Institut National des Statistiques.

**6.** Une fois établie l'évaluation générale des dépenses de l'État pour une période financière déterminée, on tient compte également de l'orientation politique à poursuivre dans la prochaine gestion, après avoir considéré exhaustivement les nécessités les plus pressantes.

Il convient d'ajouter à ce sujet que, depuis des années, le Gouvernement a poursuivi une politique de développement économique qui se traduit non seulement par les plans de mise en valeur, dont les dépenses volumineuses sont considérées comme des «dépenses extraordinaires», mais encore dans de nombreux autres projets visant le bien-être ou la promotion sociale des populations (routes, chemins, écoles, services hospitaliers et d'assistance, etc.).

Et ce ne sont pas seulement les intérêts collectifs du Pays qui sont en cause; en effet on a suivi l'orientation qui consiste à stimuler les entreprises visant les intérêts privés, dans la conviction que le développement de ces entreprises, dans leur ensemble, facilite également l'accroissement économique rapide du Pays.

**7.** Dans le schéma supérieur de la fixation des dépenses, on tient compte de celles de ces dépenses qui sont considérées comme prioritaires dans la gestion suivante, ou bien qui sont indiquées comme telles dans la Loi de Finances; cependant, on ne peut affirmer que, dans la structure du budget portugais, soit prévue «une marge budgétaire» pour d'autres dépenses considérées comme non prioritaires, étant donné

que ne sont pas fixées préalablement les charges qui peuvent être comprises entre le total des dépenses prioritaires et le montant global du budget, celui-ci étant subordonné aux limitations imposées par la règle de l'équilibre.

**8.** Au Portugal, les directives auxquelles doit obéir la fixation des dépenses budgétaires ne sont pas fournies par un seul organisme; toutefois, les divers éléments qu'il est nécessaire de réunir pour élaborer le budget sont effectivement obtenus de différents services et concentrés au Ministère des Finances, de telle manière que ne manquent pas d'être dûment examinées toutes les circonstances qui ont présidé à la gestion financière de l'année à laquelle se rapporte un si important document.

**9.** C'est ici le moment de noter que, dans le secteur des dépenses extraordinaires, occupent une place considérable dans le budget divers crédits affectés à la rubrique générale du «Plan de mise en valeur», et qui représentent la participation de l'État aux projets prévus dans ce même Plan. En vérité, le Plan est élaboré à l'échelon national (et englobe par conséquent tout le territoire portugais d'en-deçà et d'au-delà des mers), intéressant tous les secteurs qui interviennent dans la formation du développement économique de la Nation. C'est pourquoi à son exécution contribuent diverses sources de financement — et non pas seulement l'État — telles que banques commerciales et entités privées, caisses économiques et institutions de sécurité sociale, pouvoirs locaux et autres.

Le Plan, dans son ensemble, s'appuie sur une loi votée par l'Assemblée Nationale; mais le programme financier pour chacune des années d'exécution du plan est établi par le Conseil des Ministres pour les Affaires Économiques, qui dispose, comme organe d'étude, d'information et d'exécution de ses décisions, d'un organisme spécial — le Secrétariat Technique de la Présidence du Conseil — qui, entre autres attributions, est chargé de préparer les projets des plans de mise en valeur nationale.

**10.** Dans le cadre, ou même en dehors du plan de mise en valeur, mais possédant les caractéristiques identiques d'activité à économie mixte, le budget portugais comprend, dans le secteur des dépenses extraordinaires, des dotations déterminées, spécialement destinées à encourager les activités commerciales ou industrielles d'un grand intérêt économique pour le Pays; cette action s'exerce par la prise ferme de titres (actions) de diverses sociétés, donnant lieu à ce que l'État participe au capital de ces sociétés et leur confère sa garantie pour les activités qu'elles poursuivent, sans compter la grande impulsion que cette action représente pour les activités en question. C'est ainsi que, sur le plan exclusivement financier, nous pouvons citer comme exemple la Banque Nationale de Mise en Valeur, dont la création, en Novembre 1958, a été destinée à stimuler le développement économique du Pays par la concession de crédit à moyen et à long terme (crédit industriel, foncier et agricole).

En dehors du Budget Général de l'État, sous l'égide du Ministère des Finances, mais entièrement autonome, fonctionne, comme Caisse Nationale du Crédit, la Caisse Générale des Dépôts, du Crédit et de la Prévoyance, qui a pour objectif de stimuler le crédit industriel, foncier et agricole.



## PHASE 2. Détermination générale, par le Pouvoir Exécutif, des priorités entre les principaux domaines des activités publiques.

QUESTION GÉNÉRALE: *Comment le problème est-il résolu dans votre pays et par quels moyens? Sans préjudice aux questions qui suivent, indiquez les organes appelés à intervenir.*

1. La question semble impliquer l'idée qu'il y aura toujours une rigoureuse centralisation dans la fixation des dépenses, c'est-à-dire que l'on indique au pouvoir exécutif le montant global que pourra atteindre la totalité des dépenses, afin de procéder à leur distribution, suivant un schéma conforme à l'échelle de priorités.

Nous pensons qu'il sera extrêmement difficile de concrétiser entièrement cette idée.

2. Au Portugal, il y a effectivement centralisation, dans la mesure où ce terme signifie le pouvoir de fixer définitivement les montants budgétaires de chaque service, tâche qui est confiée au Ministère des Finances; toutefois, dans la phase de préparation, l'élaboration du budget est décentralisée, puisque chaque Ministère, par l'intermédiaire du Ministre correspondant, a liberté d'action complète dans l'analyse et correction des crédits proposés par les différents services, sous forme des «projets» qu'ils élaborent.

Aussi bien les Ministres que, à plus forte raison, les services de chaque Ministère, pourront librement proposer les dotations qui leur semblent nécessaires pour la période financière future, sans que, par conséquent, ils aient besoin de connaître la limite à laquelle devra nécessairement obéir le budget général, compte tenu de la règle fondamentale de l'équilibre, déjà indiquée.

3. Il est évident que cette liberté de proposition des crédits n'implique pas une absence totale de règle dans l'élaboration du budget, en ce qui concerne les grandes lignes de l'orientation gouvernementale.

Effectivement, à mesure que, de la décentralisation dans l'élaboration des propositions budgétaires, l'on passe à la centralisation de ces propositions au Ministère des Finances, prennent forme, dans l'adaptation aux lignes maîtresses préalablement fixées dans les études, les priorités auxquelles devra obéir le budget général; dans cette phase, une action prépondérante, comme nous l'avons signalé précédemment, revient à l'Intendance Générale du Budget.

D'ailleurs, et c'est en cela que réside la principale base de détermination des priorités, le budget, dans ses lignes maîtresses, est organisé conformément aux dispositions contenues dans la Loi de Finances, et c'est dans ces dispositions que se trouve concrétisée, en vérité, l'échelle prioritaire des dépenses publiques, relevant de la compétence exclusive de l'Assemblée Nationale, représentant légitime de la Nation.

D'ailleurs, avant que l'Assemblée Nationale discute la Loi et fixe l'échelle de priorité des dépenses publiques, la Chambre Corporative, qui fonctionne par

sections spécialisées (chacune d'elles représentant un intérêt déterminé et la Chambre Corporative, dans son ensemble, représentant les intérêts nationaux) fournit (section d'économie et de finances) son étude technique, hautement qualifiée, étant donné que les Procureurs à la Chambre Corporative sont des personnes extrêmement spécialisées (dans le cas qui nous intéresse, des professeurs universitaires d'économie et de finances). Ajoutons que la Loi, avant d'être approuvée dans la spécialité, est confiée à une commission de l'Assemblée Nationale dont font partie des Députés spécialisés en matière de Finances. Par conséquent, l'échelle des priorités, avant d'être fixée, est soumise au crible d'une analyse de la part de personnalités parmi les plus importantes, et au niveau national le plus élevé.

Ces dépenses sont, généralement, les plus volumineuses et de la plus grande importance pour le Pays, telles celles qui concernent les plans de mise en valeur et autres réalisations d'intérêt économique et social.

4. Les dispositions contenues dans la Loi de Finances intéressent particulièrement le Ministère des Finances, car c'est là que s'opère la concentration de toutes les propositions budgétaires qui, d'ailleurs, traduisent également le critère de priorité défini dans le cadre de chaque Ministère lors de la révision des «projets» des services respectifs.

5. La vue d'ensemble du budget organisé est fournie par la classification des dépenses, classification qui, au Portugal, obéit déjà à un système permettant de localiser les montants globaux fixés pour chacun des secteurs qui y sont considérés.

D'après cette classification, où sont englobées toutes les dépenses ordinaires ou extraordinaires, ces dépenses sont réunies en quatre grands groupes:

- A) Dette publique;
- B) Organes supérieurs de l'État;
- C) Services de défense militaire et de sécurité;
- D) Services d'administration civile,

à l'intérieur desquels (sauf en ce qui concerne la «Dette publique») sont considérés des sous-groupes et diverses rubriques, destinés à faire connaître, avec le détail suffisant, la destination des crédits budgétaires.

Parmi les groupes indiqués, le plus important, pour le budget portugais, est celui des «Services d'administration civile», qui reflète les principales activités de l'État dans deux secteurs très importants: celui du «Fonctionnement des services» et celui des «Investissements»; dans ce dernier sont comprises les dotations visant à développer les activités à des fins sociales, culturelles et économiques, et à valoriser le patrimoine destiné à l'équipement et au fonctionnement des services.

Cette classification, d'un grand intérêt pour déterminer le point de vue gouvernemental relatif à chaque gestion annuelle, est utilisée parallèlement à une autre, à caractère exclusivement administratif et, pour cela même, très détaillée quant à la nature et à l'objectif des dépenses à réaliser.

6. Il nous reste à ajouter que — démontrant l'affirmation faite, suivant laquelle le budget portugais est fondé sur des principes de décentralisation dans la phase initiale de sa préparation, et de centralisation lors de la révision effectuée au Ministère des Finances — l'état de la classification spéciale auquel nous avons fait allusion plus haut ne commence à être organisé qu'en relation à toutes les dépenses des services de chaque Ministère pour se terminer par l'état général qui appartient à la partie préliminaire du budget, avec la configuration suivante:

A) Dette publique.

B) Organes supérieurs de l'État:

I) Présidence de la République.

II) Gouvernement.

III) Représentation nationale.

C) Services de défense militaire et de sécurité:

I) Défense:

a) Commune;

b) Armée;

c) Marine;

d) Aéronautique.

II) Sécurité.

D) Services d'administration civile:

1) Fonctionnement des services:

I) D'administration générale:

a) Pensions et réformes;

b) Financiers;

c) De justice;

d) Administration politique intérieure;

e) Administration centrale des provinces d'outre-mer;

f) Relations extérieures;

g) Travaux publics.

II) Sociaux:

a) Assistance;

b) Travail et sécurité.

III) Culturels:

a) Communs;

b) Instruction;

c) Éducation physique, santé et sport;

d) Développement.

## IV) Économiques:

- a) Communs;
- b) Agricole, pastoral et sylvicole;
- c) Pêche;
- d) Industrie;
- e) Transports et communications;
- f) Commerce.

## 2) Investissement:

## I) À des fins sociales:

- a) Dans l'assistance;
- b) Dans le travail et la sécurité sociale;
- c) Améliorations de la vie locale.

## II) À des fins culturelles:

- a) Dans l'instruction;
- b) Dans l'éducation physique et les sports;
- c) Pour le développement.

## III) À des fins économiques:

- a) Agriculture, élevage et sylviculture;
- b) Pêche;
- c) Industrie;
- d) Transports et communications;
- e) Commerce.

## IV) Pour le fonctionnement des services.

### PHASE 3. **Elaboration détaillée du budget et détermination des priorités par le Pouvoir Exécutif.**

QUESTION GÉNÉRALE: *Comment procède-t-on pour élaborer le budget, déterminer les priorités au niveau départemental et général et coordonner les propositions en présence? Quels organismes interviennent et dans quel ordre?*

1. Bien que la question, selon notre manière de voir et d'interpréter, puisse être englobée (en ce qui concerne les dépenses) dans le cadre des deux questions précédentes, auxquelles nous avons donné les réponses qui nous semblent adéquates, nous décrirons ci-dessous comment on procède à l'élaboration du budget portugais.

2. Nous commencerons par indiquer que le budget portugais obéit, dans son organisation, aux règles fondamentales suivantes:

*Unité*: le budget est unique et englobe toutes les recettes et toutes les dépenses;

- Universalité*: toutes les recettes et dépenses de l'État, sans exception, sont inscrites au budget;
- Budget brut*: les recettes et les dépenses sont inscrites au budget sans déductions ni compensations d'aucune espèce;
- Non-consignation des recettes*: les recettes ne sont pas affectées à une dépense spéciale, car elles constituent un fonds unique pour faire face à tous les nécessités;
- Spécialisation*: les recettes et les dépenses sont inscrites au budget sous une discrimination déterminée, égale pour tous les Ministères (pour ce qui est des dépenses);
- Équilibre*: les recettes prévues, totales, ne peuvent être d'un montant inférieur à celui de la totalité des dépenses.

**3.** On distingue l'élaboration du budget des recettes de l'élaboration du budget des dépenses.

Ainsi:

Le budget des recettes est organisé par la Direction Générale de la Comptabilité Publique (organisme dépendant du Ministère des Finances) qui, disposant d'éléments relatifs au recouvrement des années précédentes, et connaissant également l'évolution du recouvrement prévu, en face d'ajustements ou de réformes fiscales, est en mesure de proposer les montants ajustés relativement à chaque rubrique de la classification budgétaire.

D'ailleurs, les services qui interviennent dans le recouvrement des recettes sont préalablement entendus et leurs informations sont étudiées et prises en ligne de compte au moment où l'on procède à la prévision des recettes générales de l'État.

Toutefois, compte tenu toujours de ce précieux élément de correction, et conformément à la nature de chaque recette, on utilise, dans la détermination des montants à fixer dans le prochain budget, les méthodes consacrées par la doctrine financière, à savoir:

*Méthode de l'évaluation directe*: les recettes sont calculées simplement sur la base de la législation qui les concerne, s'il est impossible d'appliquer l'une quelconque des méthodes suivantes;

*Méthode de l'avant-dernière année*: les recettes sont calculées sur la base du recouvrement effectué dans l'année qui vient de s'écouler;

*Méthode du revenu moyen*: l'évaluation est faite d'après la moyenne des recettes perçues dans les dernières années (généralement trois ans);

*Méthode des corrections*: elle consiste en la détermination d'un coefficient, en correspondance avec la progression constatée dans les dernières années, qui servira pour corriger les chiffres obtenus par d'autres méthodes.

Quant au budget des recettes, il nous reste seulement à ajouter qu'est légalement établie une classification des recettes ordinaires, qui comprend huit chapitres ou groupements généraux.

Le budget des recettes, organisé, dans sa première phase, indépendamment de l'organisation du budget des dépenses, est ensuite soumis à l'Intendance Générale du Budget afin de procéder à sa coordination avec la partie destinée aux dépenses.

Le budget des dépenses, est tout d'abord élaboré, dans chacun des services de l'Etat, en complète indépendance les uns des autres, mais sur la base d'«Instructions» générales, également applicables à tous ces services.

Comme nous l'avons déjà signalé précédemment, les services établissent un état appelé «projet de budget», où ils inscrivent, relativement à chaque rubrique budgétaire, le montant effectivement dépensé l'année précédente, le montant inscrit pour l'année courante et le montant proposé pour l'année suivante; ce dernier élément étant accompagné d'une note justificative des modifications introduites.

Ces «projets» de budget sont envoyés, dans un délai fixé, au Bureau de la Direction Générale de la Comptabilité Publique, qui fonctionne auprès de chaque Ministère, aux effets de vérification et d'information complémentaire, en présence des éléments dont dispose ce bureau sur la vie administrative de chaque service.

Les «projets» de tous les services d'un Ministère sont groupés pour être soumis à la révision du Ministre correspondant, révision qui se traduit par une indication portée sur ces mêmes «projets», dans une colonne où sont enregistrées les modifications introduites.

Accompagnés de ces modifications et de tableaux-résumés pour chaque Ministère, tous les projets sont concentrés à l'Intendance Générale du Budget, en vue des objectifs précédemment indiqués et pour être examinés par le Ministre des Finances.

De cette révision finale — qui est également mentionnée sur chaque projet — résulte la fixation définitive des crédits budgétaires qui, comme nous l'avons montré, s'appuie sur une orientation préalablement déterminée par les éléments au pouvoir du Ministre des Finances — éléments à caractère légal et éléments statistiques, politiques, économiques et autres concernant la vie de la Nation et la période financière dont il s'agit.

Ceci quant à la partie ordinaire.

Quant au budget des dépenses extraordinaires, une fois définis en termes généraux, dans la Loi de Finances, les principes auxquels ces dépenses doivent obéir, leur organisation est entièrement centralisée au Ministère des Finances, où sont envoyés, par la Présidence du Conseil, les éléments émanant du Plan de Mise en Valeur (programme financier) approuvé pour l'année future par le Conseil des Ministres pour les Questions Économiques.

Les recettes destinées à faire face aux dépenses extraordinaires résultent, dans leur majeure partie, d'emprunts et du produit de la vente de titres; à ce sujet, il faut souligner que les recettes provenant du crédit extérieur sont exclusivement appliquées au financement de projets économiquement reproductifs, prévus au chapitre de «dépenses extraordinaires».

On utilise également d'autres recettes pour faire face aux dépenses extraordinaires, telles que celles qui proviennent des soldes des comptes d'années économiques écoulées; mais, pour faire face aux dépenses extraordinaires non considérées comme

économiquement reproductives, on utilise également l'excédent des recettes ordinaires sur les dépenses de la même nature.

Tout budget du secteur extraordinaire est organisé au niveau gouvernemental, et c'est au Ministère des Finances qu'est concentrée la phase des opérations de clôture et de fixation des crédits respectifs.

4. Le problème des priorités a déjà été abordé plus haut, c'est pourquoi nous ne jugeons pas nécessaire d'y revenir.

5. En possession du budget des recettes et des budgets (par Ministères) des dépenses, l'Intendance Générale du Budget procède à la coordination des unes et des autres, de manière à procéder encore, si nécessaire, aux ajustements appropriés, compte tenu de l'orientation générale que l'on a cherché à donner aux différentes initiatives inscrites aux programmes, ainsi que du fait que le budget englobe deux catégories de recettes et de dépenses d'une importance fondamentale pour l'équilibre qu'impose la Constitution Politique: les recettes et les dépenses, ordinaires et extraordinaires. En effet, tout en maintenant le principe de l'équilibre entre les recettes et les dépenses totales, les dépenses extraordinaires (la loi énumère celles qui sont considérées comme telles) peuvent dépasser les recettes de la même nature, étant donné que l'on peut admettre l'application de l'excédent éventuellement enregistré dans les recettes ordinaires à des dépenses extraordinaires non économiquement reproductives.

#### **PHASE 4. Solution des problèmes résiduels et établissement définitif du budget.**

Bien qu'aucune question ne soit formulée sur cette phase, nous soulignerons qu'il est fréquent, et même naturel, que dans la période finale de l'élaboration du budget se présentent quelques problèmes à résoudre par l'ajustement, l'inscription ou l'annulation de crédits.

Pour prévenir cette hypothèse, c'est une pratique courante dans l'organisation du budget portugais que de réserver un montant déterminé à l'«Intendance Générale du Budget» (chapitre affecté au budget du Ministère des Finances), permettant de procéder à ces petits ajustements, sans qu'il en résulte des répercussions dans la somme des dotations déjà définitivement fixées.

#### **PHASE 5. Autorisation du budget par le Parlement ou par une autre institution.**

*QUESTION GÉNÉRALE: Quelle autorité donne son approbation définitive au budget et le rend exécutoire dans votre pays? Mettez en relief les diverses modalités de procédure et les pratiques en la matière.*

1. Aux termes de la Constitution Politique de la République Portugaise, le Budget Général de l'État est approuvé et mis à exécution par le Gouvernement. Toutefois, comme nous l'avons déjà signalé, il faut tenir compte de ce que l'organisation du budget obéit aux dispositions légales spécialement applicables à la

matière et surtout à la Loi de Finances, qui est votée par l'Assemblée Nationale et qui est de la compétence exclusive de cette dernière, comme le détermine également la Constitution.

**2.** Comme nous l'avons déjà indiqué, le budget portugais s'appuie sur des lois fondamentales, en vigueur lors de son approbation par le Gouvernement, y compris, évidemment, la Loi de Finances déjà mentionnée.

En votant cette loi, l'Assemblée Nationale ferme le cycle des fondements légaux sur lequel s'appuiera la nouvelle gestion financière de l'Etat, et ceci suffit pour que l'approbation du budget comme document, *a priori*, de cette gestion, soit considérée comme un simple acte du pouvoir exécutif, où il n'y a plus lieu de définir des lignes générales de cette gestion, car l'on ne fait que procéder à une simple ordonnance des chiffres.

En vérité, l'Assemblée Nationale ayant des pouvoirs d'initiative suffisants pour modifier les lois, il est évident qu'elle pourra user de ces pouvoirs quand elle examinera et discutera le projet de Loi de Finances qui lui est présenté chaque année. Si celle-ci ne fait pas usage de ces pouvoirs, elle donne implicitement son accord à la continuation des normes légales qui sont en vigueur, ce qui confère au budget la valeur juridique qu'il a effectivement, étant donné qu'il s'appuie sur des lois ou des textes légaux ayant force de loi.

Pour montrer que le budget portugais, pour être exécuté, devra toujours s'appuyer sur la loi, il suffit de citer, à titre d'exemple, les deux dispositions suivantes:

De la Constitution Politique:

Article 70° La loi fixe les principes généraux relatifs:

1° Aux impôts;

2° Aux taxes à percevoir par les services publics;

3° A l'administration et à l'exploitation des biens et entreprises de l'Etat.

§ 1° En matière d'impôts, la loi déterminera: l'incidence, le taux, les exemptions éventuelles, les réclamations et les recours admis en faveur du contribuable.

§ 2° Le recouvrement d'impôts établis pour un temps indéterminé ou pour une période fixée qui dépasse la durée d'une gestion est soumis à l'autorisation de l'Assemblée Nationale.

Du Décret a. f. l. n° 18 381, du 24 mai 1930:

Article 13° . . . les services de l'Etat sont responsables des charges contractées, quand les conditions suivantes, conformément à leur registre, n'auront pas été préalablement constatées:

1° Loi qui autorise la dépense;

2° . . . . .

**3.** Cette dépendance de lois préexistantes à laquelle est soumise l'exécution du budget, confère à l'approbation de ce même budget, par le Gouvernement, une



signification différente que si l'approbation était donnée par les Chambres Législatives. En effet, dans ce dernier cas, la discussion des normes fondamentales sur lesquelles doit reposer l'exécution budgétaire est simultanée à l'acte d'approbation du budget, ce qui, en vérité, justifie l'intervention des Chambres. Or, dans le système portugais, on a voulu séparer la discussion des bases juridiques et politiques sur lesquelles repose le budget, de l'approbation de celui-ci, une fois terminée la discussion en question, ceci pour la simple raison qu'il convient de libérer l'approbation du budget des lenteurs inhérentes à la discussion de son appui juridique et politique, pour que le budget puisse être publié à une date qui doit en permettre l'exécution dès le premier jour de l'année économique à laquelle il se rapporte.

On voit par là qu'à côté de la simple ordonnance de chiffres (en accord avec les normes juridiques et politiques et suivant des critères de fonctionnement des services, à caractère exclusivement administratif), l'approbation du budget portugais n'est pas privé de l'appui de l'Assemblée Nationale, étant donné que celle-ci a pu dicter en temps voulu sa volonté et a eu l'occasion de modifier tout ce qu'elle voulait, en ce qui concerne les lois précédentes, d'ailleurs analysées préalablement et exhaustivement par la Chambre Corporative, au moment où elle a été appelée à émettre son avis.

À titre d'exemple, nous présenterons les cas suivants qui définissent bien le système adopté au Portugal:

— Le Plan de Mise en Valeur s'appuie sur une loi votée par l'Assemblée Nationale; les montants correspondants sont fixés annuellement en accord avec un échelonnement établi par le Gouvernement, la Chambre Corporative entendue; la loi votée par l'Assemblée Nationale indique les sources des moyens à considérer dans l'élaboration de programmes annuels de financement.

Pourquoi la question devrait-elle être de nouveau considérée par l'Assemblée, au moment de l'acte d'approbation du budget?

— Les crédits votés pour la défense nationale, conformément aux engagements pris internationalement, sont fixés dans la Loi de Finances.

Pourquoi soumettre de nouveau la question à la considération de l'Assemblée, au moment de l'approbation du budget?

— Les dotations pour les grandes entreprises de l'État sont inscrites sur des programmes approuvés par une loi (constructions hospitalières, lycées, écoles techniques, rééquipement des laboratoires et des établissements d'enseignement, habitations à bon marché, etc., etc.).

Pourquoi l'Assemblée devrait-elle se prononcer de nouveau sur ces problèmes qui ont été soumis, en temps voulu, à son étude et à sa décision?

— L'organisation des services publics fait nécessairement l'objet de lois et de décrets-lois, votées les premières par l'Assemblée et les seconds passibles de l'appréciation de la même Assemblée.

Pourquoi discuter cette organisation au sein de l'Assemblée au moment de l'approbation du budget?

— Les cadres du personnel des services publics doivent être fixés dans une loi ou dans un décret-loi.

Pourquoi analyser de nouveau la constitution de ces cadres au moment de l'approbation du budget?

Par conséquent, nous aboutissons à la conclusion suivante:

Si les dépenses les plus importantes de l'Administration Publique s'appuient sur des lois d'autorisation, dans lesquelles intervient ou peut intervenir l'Assemblée Nationale, qu'est-ce qui restera en dehors de ce système légal?

Exclusivement les dépenses de fonctionnement des services, simplement liés à l'expédition des affaires courantes, pour lesquelles il serait inutile de faire perdre du temps à l'Assemblée.

**4.** Le système portugais comporte en outre une norme constitutionnelle, aux termes de laquelle il appartient à l'Assemblée Nationale de prendre connaissance des comptes relatifs à chaque année économique, aussi bien de la métropole que des provinces d'outre-mer, en même temps que du rapport et de la décision de la Cour des Comptes et autres éléments nécessaires à leur appréciation.

Autrement dit: on permet à l'Assemblée Nationale de prendre connaissance, dans le plus grand détail, de la gestion budgétaire, étant donné que cette analyse des comptes de chaque gestion donne l'occasion à cette même Assemblée de prendre position relativement à des gestions futures, et de définir ces positions dans la Loi de Finances immédiate.

On note, par conséquent, que la préoccupation que l'on a eue en élaborant le système qui consiste à séparer l'«autorisation» du budget de son «approbation», a été de permettre l'entrée en vigueur ponctuelle du budget de chaque année, sans nécessité de recourir à des mesures exceptionnelles (douzièmes provisoires, etc.), qui provoquent tant de perturbations dans la bonne marche quotidienne de toute administration publique.

**5.** Pour compléter cette information résumée, nous noterons qu'il appartient au Ministère des Finances d'organiser le projet de loi d'autorisation des recettes et des dépenses, ce qui permet de joindre à ce projet une vaste documentation, à côté d'un rapport minutieux du Ministre des Finances où sont analysés non seulement les éléments d'intérêt direct pour l'appréciation dudit projet, mais encore ceux qui concernent l'économie internationale et, d'une manière plus détaillée, la conjoncture économique nationale.

**6.** Une fois promulguée la Loi de Finances, l'approbation du budget portugais est faite en Conseil des Ministres avec la plus grande rapidité possible. C'est le Chef de l'État qui préside ce Conseil. Le budget est mis à exécution par un décret signé par tous les Ministres, et fondé sur la Loi de Finances. Dans ce décret sont introduites diverses dispositions réglementaires, qui doivent être observées par les services, dans l'exécution du budget, au cours de l'année économique correspondante.

## PHASE 6. Exécution du budget et contrôle interne.

QUESTION GÉNÉRALE: *Veillez décrire les modalités de l'exécution et du contrôle administratif du budget dans votre pays. Indiquez et précisez les attributions des organes y participant.*

1. Nous commencerons par signaler que, dans le droit budgétaire portugais, il est prescrit que les recettes portées au budget représentent une *prévision* du recouvrement, tandis que les dépenses inscrites au même budget correspondent à une *fixation* de dépenses.

Ceci signifie que, quant aux recettes, il n'y a qu'à prendre les mesures visant à procéder à leur recouvrement, indépendamment du montant indiqué dans le budget relativement à chaque rubrique. Il est certain cependant que ce montant a obéi à une méthode judicieuse d'évaluation, par laquelle on réduit au minimum la probabilité de percevoir moins que ce qu'on avait prévu.

Quant aux dépenses, la loi est rigoureuse dans la défense du concept de fixation, puisqu'elle interdit expressément de réaliser des dépenses qui n'auraient pas été inscrites au budget, ainsi que de contracter des charges qui conduiraient au dépassement des dotations budgétaires.

2. Il est évident que les lois qui réglementent au Portugal l'exécution du budget et la comptabilité publique concernent particulièrement la réalisation des dépenses et, en conséquence, la discipline à observer pour que soit maintenu le principe — qui constitue un impératif constitutionnel — de l'équilibre budgétaire, à confirmer par l'équilibre des comptes publics.

C'est pourquoi nous procéderons à une analyse plus détaillée de l'exécution du budget pour la partie relative aux dépenses.

3. Comme nous l'avons signalé précédemment, le budget est unitaire, c'est-à-dire qu'il n'y a qu'un seul budget pour toutes les recettes et dépenses de l'État.

Le budget portugais, unitaire comme nous venons de le dire, se caractérise également par le fait qu'il est précédé d'un préambule, où, à côté des informations résumées sur l'administration publique dans l'année économique correspondant, sont indiquées, dans différents tableaux, les recettes et dépenses totales de différents fonds dotés d'un régime administratif spécial, les recettes et dépenses totales d'entreprises de l'État, la position de la dette publique, les valeurs de l'État représentées par différents titres de crédit, les budgets globaux des pouvoirs locaux et des provinces d'outre-mer et les recettes et dépenses des organismes de coordination économique, ainsi que des corporations et organismes corporatifs, éléments qui sont destinés à permettre une vue d'ensemble de l'activité financière de la Nation, dans laquelle interviennent, non seulement l'État, mais encore toutes les entités exerçant une action d'intérêt public.

À côté du préambule, il convient de signaler, en ce qui concerne l'unité, que le budget portugais comprend trois parties distinctes: la partie préliminaire (où sont englobés la Loi de Finances, le décret de réglementation, résultant de l'approbation

du budget, et certains tableaux qui fournissent une vue d'ensemble des recettes et des dépenses); la partie substantielle (où sont décrites dans tout le détail les recettes et les dépenses); et la partie complémentaire (où figurent les budgets des services autonomes). Dans la partie substantielle, le budget des recettes constitue un tout, auquel sont annexées toutes les observations inhérentes à chaque rubrique des recettes; mais, quant aux dépenses, le budget se divise en autant de parties distinctes qu'il y a de Ministères.

Cette division par Ministères est très importante, étant donné que la Constitution Politique de la Nation Portugaise considère comme un crime de responsabilité les actes des Ministres et des sous-Secrétaires d'État et des agents du Gouvernement attentatoires à la probité de l'Administration, à la garde et à l'utilisation constitutionnelle des deniers publics et aux lois de la comptabilité publique.

On en déduit que, une fois le budget des dépenses mis à exécution, le principal responsable des dépenses publiques est, dans chaque Ministère, le Ministre correspondant, ou la personne qui le représente légalement.

#### 4. Voyons maintenant les principaux aspects de la discipline budgétaire:

- a) Les dotations budgétaires sont soumises au régime des douzièmes, ce qui signifie que dans chacun des mois seule peut être utilisée une des douze parties que comprend le montant attribué à chaque rubrique de la classification des dépenses, accrue du solde non utilisé des douzièmes antérieures.

Il est évident que la loi prévoit et autorise que certaines dotations puissent être exemptes de cette règle, de même qu'elle admet que, dans des cas justifiés, soient soumises des demandes visant à utiliser, par anticipation, un nombre déterminé, ou la totalité des douzièmes non échus d'une dotation.

Il appartient exclusivement au Ministre des Finances de donner une réponse favorable à cette demande.

- b) Les dotations budgétaires inscrites pour chaque Ministère obéissent à une classification rigoureusement égale pour tous les départements et services, classification numérique, quand elle indique que le budget doit comprendre des chapitres, articles, numéros et alinéas; et classification inhérente aux dépenses, quand elles les subordonne à des catégories et à des rubriques appropriées. La loi établit des sanctions rigoureuses pour quiconque commet des infractions consistant en la classification erronée des dépenses.
- c) Pour faire face aux insuffisances de dotations inscrites au budget, la loi prévoit deux modalités d'action: un simple transfert de crédits, moyennant décision du Ministre correspondant (quand il s'agit de transfert d'un alinéa à l'autre, ou, dans certains cas, d'un numéro à l'autre, mais toujours à l'intérieur du même article), ou moyennant décret autorisé par le Ministre des Finances (quand les transferts

sont d'un numéro à l'autre, dans certains cas, ou d'un article à l'autre, mais toujours à l'intérieur de la même catégorie, du même chapitre et du même Ministère); l'ouverture d'un crédit spécial, lorsque se trouvent vérifiées certaines conditions de détail qu'il n'y a pas lieu de mentionner ici, mais rigoureusement subordonnée à la condition que soit présentée, dans des dotations de dépenses du même budget, ou du budget d'autres Ministères, une compensation adéquate, d'un montant égal à celui du crédit supplémentaire.

Dans certains cas, on peut également utiliser, en contrepartie des renforcements de crédit par l'ouverture de crédits spéciaux, les plus-values qui peuvent être attribuées à des recettes déterminées, une fois vérifiée l'évolution des recouvrements par rapport aux prévisions considérées et inscrites au budget.

Il faut noter que les crédits spéciaux sont autorisés par le Gouvernement, moyennant décret, signé, habituellement, par tous les Ministres, ce qui se justifie étant donné que le budget a été approuvé et mis à exécution par le Gouvernement, comme nous l'avons signalé précédemment.

- d) La structure des services de l'État peut varier suivant la plus ou moins grande ductilité qu'exige leur action; mais, au point de vue administratif, il convient de noter qu'il est possible de constituer deux grands groupes: celui des services simples et celui des services dotés d'autonomie.

Les premiers liquident leurs dépenses moyennant l'élaboration de certains documents qu'ils envoient à un département du Ministère des Finances — la Direction Générale de la Comptabilité Publique — pour que celle-ci les confère et en autorise le paiement; ce paiement est effectué par l'intermédiaire d'autres départements du même Ministère, localisés en différents points du Pays («concelhos»); les seconds sollicitent, de la même Direction Générale de la Comptabilité Publique, les fonds dont ils ont besoin et procèdent eux mêmes à leur paiements, dont la documentation, normalement, n'est pas envoyée, pour y être conférée, à la Direction Générale, mais bien à la Cour des Comptes, organe supérieur ayant la catégorie de Suprême Tribunal de Justice et qui, dans l'exercice de ses attributions, est indépendant de toute autre fonction d'administration publique. De leur côté, les bureaux de la Direction Générale de la Comptabilité Publique qui liquident et autorisent les dépenses sont assujettis au contrôle de la Cour des Comptes.

- e) La réalisation des dépenses et leur inscription sont subordonnées à de nombreux préceptes légaux et administratifs, soit en ce qui concerne les délais de liquidation, et de paiement, soit pour ce qui est de la classification des dépenses, des formalités d'adjudication et de contrats et autres règles minutieuses qui n'ont qu'un seul et unique

objectif: sauvegarder les intérêts de l'État, en garantissant la meilleure administration possible des deniers publics et la plus grande économie possible dans les dépenses.

- f) Finalement, nous ferons allusion à la clôture du budget, qui a lieu à la fin de l'année économique (coïncidant avec l'année civile), et qui est faite de la manière suivante: le budget est clos au 31 décembre. Toutes les recettes perçues postérieurement à cette date devront être comptabilisées sur le budget de l'année suivante, même si elles concernent le budget de l'année écoulée. Quant aux dépenses, on admet seulement une période de temps, postérieure au 31 décembre, suffisante pour permettre les opérations de clôture définitive: 45 jours, divisés en trois parties égales: 15 jours pour l'inscription des dépenses; 15 jours pour les conférer et pour l'autorisation de paiement; 15 jours pour le paiement. Ainsi, le 14 février de chaque année se termine l'exécution du budget de l'année précédente.

Il est évident qu'il peut rester quelques dépenses à liquider. Pour permettre cette liquidation, on inscrit chaque année au budget de tous les services une dotation destinée aux «Dépenses des années économiques écoulées», au compte de laquelle, et moyennant l'institution d'une procédure spéciale, pourront être payées toutes les dépenses en retard.

**5.** Quant au contrôle administratif du budget, nous ferons les commentaires suivants:

Dans le secteur des recettes, à côté des services spéciaux du Ministère des Finances qui interviennent directement dans l'exécution des textes légaux relatifs aux différents impôts, contributions et autres revenus de l'État, fonctionne, dans le cadre du même Ministère, un organisme — l'Inspection Générale des Finances — dont les attributions spéciales englobent, entre autres, le contrôle supérieur du mouvement des fonds dans les coffres publics, aussi bien de l'État que des corps administratifs, organismes de coordination économique et sociétés anonymes.

Un autre organisme du Ministère des Finances dont les attributions spécifiques se rattachent, bien qu'indirectement, au contrôle des recettes, est la Direction Générale de la Comptabilité Publique. En effet, outre qu'elle confère et enregistre les opérations relatives aux recettes de l'État, cette Direction est en mesure de suivre attentivement toute l'évolution dans ce secteur et d'alerter le Ministre des Finances quant aux anomalies qui peuvent se manifester dans cette évolution, et donc de contribuer ainsi, d'une manière décisive, au calcul des recettes à inscrire sur les budgets des années futures.

Dans le secteur des dépenses, c'est encore la Direction Générale de la Comptabilité Publique qui porte la plus grande responsabilité en matière de contrôle administratif de l'exécution du budget.

La manière dont cet organisme procède au contrôle des dépenses de l'État s'appuie sur un ensemble de dispositions légales, connues sous le nom de «lois

de la comptabilité publique», qui ne sont autres que des règles administratives à observer par tous les services, qu'ils soient dotés ou non de simple autonomie ou d'autonomie financière.

Pour les services simples, le contrôle s'exerce par l'analyse minutieuse des documents de dépense, avant que le paiement correspondant soit effectué; ce paiement, d'ailleurs, dépend exclusivement des autorisations de paiement à émettre par la Direction Générale en question, par l'intermédiaire de ses bureaux (un auprès de chaque Ministère).

Pour les services dotés d'autonomie, la Direction Générale ne confère pas les documents de dépense, mais fait observer d'autres conditions d'ordre budgétaire ou financier (régime des douzièmes, classification, enregistrement préalable, autorisation de paiement, etc.). En règle générale, les documents de dépense de ces services sont conférés par la Cour des Comptes, à partir d'un compte de gestion annuel, à élaborer par le service responsable, conformément aux instructions émises par cette même Cour des Comptes.

Toujours dans le secteur des dépenses, il faut signaler les attributions spéciales de l'Intendance Générale du Budget (organisme directement subordonné au Ministère des Finances), en matière de contrôle d'exécution du budget, mais sous l'aspect économique. Effectivement, il appartient à cet organisme de veiller à l'observance du principe légal qui impose que les crédits destinés à la satisfaction des dépenses de l'État soient appliqués de manière à atteindre le maximum de rendement utile avec le minimum de dépense possible. Il lui appartient, en outre, de résoudre les difficultés ou les doutes qui peuvent surgir dans la description ou la classification des dépenses des différents services, de manière que les préceptes légaux relatifs à cette norme administrative soient rigoureusement observés.

Jusqu'à présent, il s'est agi de contrôle administratif du budget, exercé par l'État lui-même, par l'intermédiaire des services spéciaux.

Bien que sur un plan supérieur à celui du contrôle administratif, signalons que l'exécution du budget, dans son ensemble (recettes et dépenses), ainsi que le mouvement de la Trésorerie, sont assujettis à un autre contrôle: celui de la Cour des Comptes. En effet, il appartient à cette dernière de vérifier et de conférer chaque année les dépenses réalisées par les différents Ministères, et de formuler un avis dûment fondé sur l'exécution de la Loi des Finances et autres également applicables à chaque gestion, de déclarer qu'elles ont été intégralement exécutées, ou bien de signaler les infractions commises et d'en indiquer les responsables.

Enfin, comme nous avons déjà eu l'occasion de le signaler, les comptes de chaque gestion sont envoyés à l'Assemblée Nationale, qui les examine et les approuve.

#### **PHASE 7. Vérification extérieure de l'exécution du budget. Vérification extérieure de la concordance.**

Bien qu'il ne soit posé aucune question d'ordre général à propos de cette phase, nous noterons cependant, comme nous l'avons souligné dans la réponse

relative à la phase précédente, que la vérification extérieure du budget est faite annuellement par l'Assemblée Nationale, qui, à cet effet, dispose:

- a) d'un rapport détaillé du Ministre des Finances, qui non seulement fournit des informations sur l'évolution de la gestion et sur les faits saillants de cette gestion, mais encore passe en revue la conjoncture économique internationale et nationale, dans laquelle s'est déroulée cette gestion;
- b) de comptes clairs, méthodiquement organisés, suivant rigoureusement la configuration et la structure intérieure du budget respectif, outre une série de tableaux permettant une vue d'ensemble de toute l'administration;
- c) d'un rapport exhaustif et d'une déclaration générale de la Cour des Comptes, où sont analysées toutes les opérations de recettes et de dépenses, le mouvement des fonds et les textes légaux sur lesquels s'appuie la gestion financière de l'État et l'exécution du budget;
- d) d'un rapport de la Commission chargée d'apprécier les comptes publics (constitué par quelques députés à l'Assemblée Nationale), qui présente également les résultats obtenus, mais conformément à d'autres indicateurs de la vie nationale: économie, population, investissements, etc.

Résumant les considérations qui précèdent, nous pourrions dire que la vérification extérieure de l'exécution du budget est faite par deux organes supérieurs: l'un, la Cour des Comptes (vérification au point de vue légal et déclaration de conformité quant aux résultats); l'autre, l'Assemblée Nationale (vérification au point de vue politique et de conformité avec les principes fixés dans la Loi de Finances respective.

#### **PHASE 8. Détermination et approbation du compte final de la période budgétaire (contrôle des politiques).**

À ce propos, bien que l'on ne pose ici aucune question à caractère général, nous pouvons mentionner qu'au contraire de ce que l'on peut conclure, semble-t-il, du projet de questionnaire, l'approbation des comptes finals n'est pas faite, au Portugal, à partir de documents provisoires, mais bien à partir de documents définitifs.

Il est évident que l'on publie également, chaque mois, des comptes provisoires, qui sont distribués entre tous les organismes, services et organes de l'État, non pas en vue de leur approbation, mais seulement à titre d'information, car s'y trouvent résumés les mouvements de recettes et de dépenses et les opérations de trésorerie; il y est donné une ample publicité à l'exécution budgétaire et à la position des coffres publics, résultant des entrées et sorties de fonds. Ces comptes provisoires sont publiés dans le délai de 45 jours après la fin du mois qu'ils concernent.



## B

## Commentaires

## B.1 — Sur le rapport préliminaire :

1. Le problème de la gestion budgétaire, posé dans la première partie du chapitre 1 est entièrement subordonné à l'orientation politique des dépenses, étant donné que l'on formule deux questions; considérées comme les plus importantes: l'une de savoir comment le processus budgétaire peut permettre au Gouvernement de procéder à un choix judicieux entre les différentes espèces de dépense, toutes également utiles, mais dont le total dépasse les disponibilités existantes; l'autre de savoir comment devra être élaboré le budget, afin qu'il puisse être utilisé comme un moyen de comparaison entre les résultats obtenus et ceux qui ont été prévus initialement, au moment de prendre les décisions politiques considérées comme les plus adéquates.

Il nous semble que le problème de la gestion budgétaire ne doit pas être posé uniquement sous son aspect politique, étant donné qu'une grande partie des dépenses à inscrire au budget n'ont aucune signification politique, puisqu'elles concernent le fonctionnement des services.

Ainsi, il nous semble que, dans cette première partie du rapport préliminaire, il faudrait noter que l'aspect politique des dépenses ne devrait être considéré que relativement aux charges qui ne se rapportent pas à l'administration intérieure des services de l'État.

Quant à la question de la subordination d'une catégorie de dépenses à une orientation politique déterminée, il semble que ce n'est pas le budget qui doit *définir* cette orientation, car il ne devra que *refléter* ce qui est stipulé à ce sujet dans la Loi de Finances ou autre document équivalent qui lui sert de base.

2. En ce qui concerne la coordination et la fixation de la politique budgétaire, on semble ignorer le fait qu'il est indispensable, dans l'organisation du budget, d'ajuster le nouveau programme d'action à l'exécution qui a été donnée au budget précédent.

Ainsi, peut-être n'y a-t-il pas lieu de poser le problème de l'élaboration du budget comme un fait entièrement nouveau, où seraient mises à exécution toutes les réalisations que le Gouvernement se propose de mener à bonne fin sous une orientation politique déterminée.

L'élaboration annuelle du budget permet d'ajuster l'orientation future, compte tenu des résultats atteints l'année précédente, et de poursuivre d'autres réalisations dont la valeur politique a été examinée en temps opportun.

On en conclut que la tâche de la coordination du budget, au point de vue politique, se trouve largement simplifiée, car il n'y aura pas lieu de refondre entièrement tout le travail précédent, qui se reflète dans les budgets antérieurs à celui qui est en cours d'élaboration.

**3.** Il paraît évident que l'orientation à donner à l'élaboration du budget doit s'appuyer non seulement sur les grandes lignes d'une orientation politique, mais encore sur des détails d'exécution dont la connaissance relève des services. C'est pourquoi l'on estime que l'avis de ces services, donné sous forme de notes ou suggestions, à joindre au projet de budget, est indispensable et (peut-être avantageusement) peut remplacer la création possible de délégations destinées à définir, à l'échelle inférieure, l'orientation politique qui aura été établie.

**4.** Il nous semble que, dans la partie relative à la «Délimitation de l'étude» (chapitre II.2), l'on pourrait demander que soit indiqué le document, avec force de loi, qui donne au budget sa structure politique, quand cette structure n'est pas définie seulement dans l'acte d'approbation de ce budget.

**5.** Au chapitre II.4, où il est question de la fixation des priorités, il nous semble qu'il y aurait lieu de signaler que ces priorités sont celles qui concernent les grandes entreprises; en effet, dans les inscriptions budgétaires relatives au simple fonctionnement des services, cette étude ne nous paraît pas viable. Il conviendra également de souligner que le budget, comme simple programme de gestion, ne devra pas être rigidement assujéti à un programme de priorités, étant donné que celles-ci évoluent rapidement et exigent une plus grande malléabilité dans la rectification des crédits budgétaires, pour les adapter aux nouvelles circonstances.

Nous estimons que l'étude devra porter seulement sur le Budget Général de l'État. Toutefois, peut-être serait-il opportun d'aborder le problème des budgets d'autres institutions d'intérêt public et de chercher à connaître dans quelles conditions ces budgets sont élaborés et exécutés.

**6.** Au chapitre III, dans la partie relative à la phase 1, il semble que l'on parte du principe que l'opération initiale de l'élaboration du budget sera toujours la fixation, par le Pouvoir Exécutif, de l'ensemble des dépenses publiques à considérer dans la période financière respective.

Pendant, il y a lieu d'admettre, semble-t-il, que le budget puisse être élaboré sur la base des besoins à satisfaire (présentés par les services de chaque Ministère) et des ressources existantes pour y faire face, en distinguant dans les charges, celles qui correspondent à des obligations légales ou contractuelles de l'État ou bien qui sont permanentes, par leur nature ou leur finalité, afin de faire porter exclusivement l'étude, en présence des recettes compensatoires, sur les charges qui, étant variables et de nature différente, pourraient être échelonnées suivant un ordre de préférence, correspondant à l'intensité relative de chacune des nécessités respectives.

D'ailleurs, il faut noter que le budget n'est pas seulement un programme de dépenses, mais encore une liste des recettes prévues pour une période financière déterminée, de sorte que l'élaboration d'un document si important semble ne pas devoir s'appuyer seulement sur une somme de dépenses à satisfaire, mais encore sur l'ensemble des recettes à percevoir pour y faire face.

**7.** Dans la phase 2, qui traite de la détermination, par le Pouvoir Exécutif, des priorités entre les principaux domaines des activités publiques, devrait être inscrite,

nous semble-t-il, la réserve que ces priorités doivent être préalablement établies dans une loi annuelle des recettes et des dépenses (Loi de Finances), votée par le Parlement, en admettant, en outre, la possibilité de devoir considérer les priorités dans la ligne de réalisations antérieures, dont il convient de poursuivre ou même d'intensifier l'exécution.

**8.** Quant à la phase 3 — élaboration détaillée du budget —, il conviendrait de poser le problème de la centralisation ou de la décentralisation de l'analyse des priorités et même de l'aspect politique du budget; en effet, il nous semble en tous points indispensable que le budget présente une cohésion de principes et une ligne d'orientation commune.

D'autre part, l'organisation du budget, considérant seulement les nécessités de fonctionnement des services, semble exiger l'établissement de conditions de travail égales pour les secteurs de l'administration, et que soient évitées les inégalités de critère quant aux possibilités de l'État pour maintenir ces services.

À cet effet, on pourrait examiner l'intérêt qu'il y a à créer un organisme, indépendant de tous les Ministères, ayant une force légale suffisante pour étudier et proposer des règles harmonieuses d'action administrative qui permettraient d'établir l'égalité des services sous l'aspect fonctionnel, et d'autre part prendrait des mesures pour que, dans tous les secteurs, soit observée une plus grande économie possible dans l'emploi des deniers publics, afin de permettre la satisfaction d'autres charges de l'État qui, dans l'échelle des priorités, succéderaient à celles du simple fonctionnement.

**9.** Dans la phase 4, qui concerne la résolution de problèmes marginaux survenant dans la phase finale du budget, on pourrait suggérer que soit inscrite au budget une dotation de dépense spécialement destinée à faire face à des charges qui ne sont connues que lors de la phase de clôture du budget, dotation qui, évidemment, pourrait avoir une autre utilisation, sans qu'il soit nécessaire de l'autorité qui aurait approuvé le budget.

Ce problème se rattache à un point important de l'élaboration et de l'exécution du budget, à savoir: la fixation des dotations de dépense dont les montants ne pourront être modifiées que moyennant une procédure qui, évidemment, sera différente d'un pays à l'autre. À ce qu'il nous semble, il y aurait lieu de signaler comment ce problème est envisagé, afin de pouvoir juger du degré de souplesse qu'il conviendra de recommander pour que les dotations budgétaires puissent sans difficulté être ajustées aux nécessités qui se présentent.

**10.** Le problème que l'on peut ajouter, semble-t-il à ceux qui sont traités dans le cadre de la phase 5 — autorisation du budget par le Parlement ou par une autre institution — consisterait à savoir s'il importe de soumettre à la discussion parlementaire les crédits qui concernent simplement le fonctionnement des services et ceux qui résultent de plans, de lois ou autres textes légaux déjà analysés et approuvés par le même Parlement.

Une autre question qui pourra être posée est celle de l'établissement de mesures adéquates destinées à éviter les lenteurs qui font que le budget n'est approuvé qu'au-delà de la date où doit commencer son exécution.

Finalement, il importe de définir dans quelles conditions le budget pourrait être approuvé par une institution autre que le Parlement, comme l'admet la rubrique de cette phase 5.

**11.** À propos de la phase 6, concernant l'exécution du budget et le contrôle intérieur, pourra se poser le problème de savoir s'il est opportun ou non d'adopter des règles d'administration applicables à tous les services, sans distinction de leur nature et des objectifs qu'ils poursuivent ou bien si, à côté des règles communes qui pourront être établies, on devra admettre la possibilité de formuler des normes spéciales, applicables seulement à certaines dépenses ou à des services déterminés.

Une autre question dont la discussion nous semble très importante est celle qui concerne les pratiques administratives à adopter quant à la réalisation des dépenses visant cette double finalité: économie des dépenses et célérité dans l'exécution des formalités. À ce problème peut s'en rattacher un autre, à savoir: la détermination de l'entité compétente pour autoriser la réalisation des dépenses — possibilité de délégation de pouvoirs.

Dans cette phase — exécution du budget — il semble que l'aspect politique de l'action se revêt d'une moindre importance, étant donné que la signification politique du budget devra se manifester dans la période de son élaboration et au moment de son approbation. Dans ces conditions, il nous semble qu'il y aurait intérêt à développer ce point, en vue de déterminer les mesures les plus adéquates pour obtenir une parfaite exécution budgétaire, à tel point celle-ci est liée aux principes et aux pratiques administratives existantes.

Le contrôle intérieur de l'exécution budgétaire semble exclure l'analyse, et la critique subséquente, du point de vue politique; il convient toutefois de définir dans quelle mesure ce contrôle devra avoir lieu, car il semble qu'il ne sera pas suffisant de vérifier si les formalités applicables à l'administration des crédits ont été intégralement exécutées — il importe de savoir également si les dépenses réalisées correspondaient aux nécessités réelles et si celles-ci ne pouvaient être satisfaites d'une manière plus économique. Cet aspect de l'exécution budgétaire nous paraît très important, étant donné que, dans le cadre de la légalité la plus stricte et la plus rigoureuse, la dépense peut être criticable, comparée avec les résultats obtenus, et compte tenu de son utilité. Cet aspect du contrôle, que l'on peut appeler correction économique des dépenses, pourra être de la compétence d'un service déterminé, indépendant de tous les Ministères, ou bien des services mêmes chargés d'un contrôle exclusivement juridique. Il importe de définir ce point pour que l'exécution budgétaire s'appuie sur un système efficace de contrôle.

**12.** À propos de la phase 7 — contrôle extérieur de l'exécution du budget — nous suggérerons seulement l'intérêt qu'il y aurait à inscrire parmi les attributions de l'entité autonome chargée de contrôler l'exécution du budget, l'analyse préalable

de certains actes et contrats de l'Administration (ceux qui concernent le mouvement du personnel des cadres des services de l'État et la réalisation de certaines dépenses) de garantir ainsi la légitimité de nombreuses dépenses et de permettre la vérification la plus rapide des résultats de l'exécution.

**13.** Quant à la dernière phase (n.º 8) — approbation des comptes finals — il nous semble suffisant d'aborder le problème de l'approbation politique de l'exécution budgétaire, du moment que les autres formes de contrôles — administratif, économique et juridique — ont eu lieu par l'intermédiaire des autorités chargées de cette tâche.

On estime que l'approbation politique de l'exécution budgétaire (comptes généraux de l'État) doit appartenir exclusivement au Parlement, organe d'où émanent les directives politiques budgétaires, par l'intermédiaire de la Loi de Finances ou autre résolution.

Il nous semble que ne devra pas être posé le problème de l'approbation de comptes provisoires, étant donné que l'on fixe au Pouvoir Exécutif un délai déterminé (le plus court possible) pour présenter les comptes définitifs au Parlement.

#### *B.2 — À propos du projet de questionnaire :*

**1.** On admet comme étant la plus parfaite une organisation qui attribuerait à un seul organisme la direction supérieure des travaux de l'élaboration du budget, et doté d'amples pouvoirs pour examiner et fixer les montants des crédits de dépense, organisme qui serait placé sous la dépendance d'un Ministère quelconque.

Toutefois, il semble que nous devons ajouter au questionnaire sur la phase 1 une question relative à la manière dont sont fixées les dépenses, à défaut de cet organisme supérieur, chargé de cette tâche.

**2.** On pourrait également poser une autre question, se rattachant, jusqu'à un certain point, à celles qui sont englobées sous le nº 3 de la phase 1, et destinée à savoir si l'organisation budgétaire doit suivre ou non les principes de l'unité et de l'universalité, suivant lesquels les dépenses de l'État font l'objet d'un seul budget et, à celui-ci, figurent toutes ces dépenses, sans aucune exception.

**3.** Finalement, quant à la phase 1, on pourrait également formuler une question sur la façon d'ajuster les dépenses aux recettes, et définir ce qui doit être considéré en premier lieu: les dépenses ou les recettes. On ajouterait une référence à l'équilibre budgétaire, en indiquant dans quelle mesure ce concept est pris en considération et quels sont les moyens utilisés pour l'appliquer et le défendre.

**4.** Quant au questionnaire sur la phase 2, on pourrait poser une question sur la classification budgétaire des dépenses, afin d'établir les priorités dans la phase de l'élaboration du budget et pour savoir si cette classification s'étend à tous les départe-

tements de l'Etat (Ministères) ou bien, si au contraire, elle diffère d'un département à l'autre.

5. Après avoir admis, sur le plan supérieur de l'organisation du budget, certaines priorités, il semble que l'on pourrait encore poser le problème de savoir si, dans chacun des secteurs considérés comme prioritaires, certaines dépenses sont considérées comme plus urgentes et plus utiles que d'autres, ce qui suggérerait l'idée de déterminer des priorités de second ordre, à analyser par d'autres entités ou organismes que les organes supérieurs qui ont indiqué les priorités principales.

6. Relativement au questionnaire sur la phase 3, il nous semble que l'on pourrait ajouter la question de savoir si les Ministres des différents départements de l'Etat (Ministères) disposent ou non de pouvoirs sur l'organisation du budget, et dans quelle mesure.

7. Il serait également intéressant de déterminer l'action exercée par les services de l'Etat dans la phase préparatoire du budget, même s'il existe un organisme supérieur, indépendant de tous les Ministères, doté de fonctions spéciales de direction ou d'organisation des travaux de préparation du document en question.

8. À propos de la phase 4, nous voudrions suggérer une nouvelle question, relative au problème de la centralisation ou de la décentralisation des travaux d'organisation du budget. Cette question pourrait également aborder, plus en détail, le problème de la responsabilité, étant donné que les indications émanant de chaque Ministère, en matière budgétaire, pourront influencer sur l'ensemble des décisions à prendre soit par l'entité à laquelle est confiée, en dernière analyse, la tâche de l'élaboration du budget ou de son projet, soit par l'organisme spécialement créé à cet effet.

9. Toujours en ce qui concerne la phase 4, on pourrait demander, nous semble-t-il, de quelle manière est résolu le problème de l'absence d'autorisation, en temps voulu, de la part du Pouvoir Législatif, du budget qui serait structurellement prêt à être mis en vigueur.

10. Parmi les questions sur la phase 5, on pourrait ajouter celle de savoir s'il est nécessaire de soumettre préalablement à un organe supérieur consultatif le projet du budget ou des bases légales sur lesquelles il devra être exécuté, afin que le Parlement dispose d'un avis hautement qualifié, sans préjudice de la désignation, au sein du propre Parlement, d'une commission de parlementaires spécialisés en matière de politique financière, en vue d'étudier le même projet.

11. Il y aurait également intérêt à déterminer ce qui doit être effectivement l'objet de discussion et de vote au Parlement, considérant le point qui nous paraît soutenable, suivant lequel de nombreuses dépenses, étant donné leur nature ou bien le fait qu'elles résultent de décisions antérieures du même Parlement, n'ont pas besoin d'être soumises à une nouvelle discussion.

**12.** Une fois le budget voté par le Parlement, il importe de définir dans quelles conditions il est possible d'introduire des modifications dans ce même budget, étant donné qu'au cours de l'exécution budgétaire s'imposent de fréquents ajustements. À ce propos, on pourrait poser une question relative à l'entité compétente pour autoriser ces modifications, et à la manière dont elles sont réalisées.

**13.** À propos de la phase 6, nous suggérerons seulement une nouvelle question, sur le point de savoir s'il y aurait intérêt à attribuer à un seul organisme (qui pourrait être celui qui aurait organisé le projet de budget) la tâche d'accompagner l'exécution budgétaire, non seulement au point de vue technique et légal auquel obéit cette même exécution, mais encore au point de vue économique et de l'efficacité réelle des services.

**14.** À ce point pourrait être ajouté un commentaire sur la nécessité de maintenir auprès de l'entité responsable pour l'exécution budgétaire, un corps d'inspecteurs, non seulement doté de fonctions de contrôle de l'action administrative des services, mais encore chargé d'informer et de former ces mêmes services pour ce qui est des préceptes qu'ils doivent appliquer en vue de la plus parfaite exécution budgétaire possible et d'obtenir le plus grand rendement avec le minimum de dépense possible.

**15.** Quant à la phase 7, il semble que l'on pourrait également demander dans quelle mesure les organes supérieurs de vérification extérieure de l'exécution du budget pourront rendre effectives les responsabilités pour les infractions commises dans l'exécution budgétaire en question, soit pour des paiements effectués en contravention avec les dispositions légales applicables, soit par une administration considérée comme préjudiciable aux intérêts de l'État.

**16.** La phase 8 concerne les «comptes provisoires», ce qui permet de suggérer une nouvelle question, à savoir: si l'on n'élabore pas un compte provisoire final pour la simple raison que le compte définitif est organisé de telle sorte qu'il permet d'être présenté rapidement à l'entité ou à l'organe qui doit l'apprécier et l'approuver, ne serait-il pas opportun et utile de publier des comptes mensuels, provisoires, montrant clairement le mouvement des recettes et des dépenses et la situation de la Trésorerie?

En cas d'existence de tels comptes, on pourrait demander comment ils sont organisés et quelle est leur valeur pour la vérification intérieure et extérieure de l'exécution budgétaire.

En conclusion de ce petit travail, il nous reste à ajouter que, d'une manière générale, nous pensons l'avoir présenté de manière qu'il puisse servir aux objectifs visés au projet de questionnaire que nous avons analysé, et que les questions qui sont contenues — bien qu'ajustées autant que possible aux notes et aux suggestions qui seront présentées par les différentes délégations à la prochaine Table Ronde — serviront de base à un échange d'impressions utile et profitable sur le thème proposé.

## **2<sup>ÈME</sup> PARTIE**

---

**Réponse au «questionnaire définitif» revu et approuvé à la  
réunion (Table Ronde) effectuée à Varsovie en juin 1964**



## QUESTIONS PRELIMINAIRES

- a) *Quelles sont les fonctions du budget dans votre pays?*
- b) *En dehors de celles mentionnées dans votre réponse à la question précédente, d'autres fonctions devraient-elles être ajoutées et lesquelles?*

1. Le Budget Général de l'État Portugais, en tant que document où sont contenus, d'une manière générale, les recettes et les dépenses fixées pour une année, a pour fonction principale de servir d'appui à l'administration financière de l'État, étant donné que des règles spéciales déterminent une complète interdépendance entre cette administration et l'exécution du budget.

Ainsi, quant aux recettes, on accompagne minutieusement leur évolution en vue de calculer, avec toute la pondération voulue, le montant qui doit être inscrit au budget, en déterminant avec l'exactitude possible la courbe représentative de cette évolution, qui servira à de futurs ajustements budgétaires, soit au cours de l'année, soit dans les gestions suivantes. Quant aux dépenses, on s'efforce de les limiter aux crédits fixés dans le budget, moyennant l'application de règles fondamentales de gestion administrative qui, en tout cas, possèdent la malléabilité suffisante pour ne pas paralyser l'action des services.

Dans la réponse à cette première question trouvent leur place les considérations faites aux paragraphes 1 et 2 de la phase 6 du Rapport précédemment présenté sur l'avant-projet du Questionnaire dans les termes suivants:

Nous commencerons par signaler que, dans le droit budgétaire portugais, il est prescrit que les recettes portées au budget représentent une *prévision* du recouvrement, tandis que les dépenses inscrites au même budget correspondent à une *fixation* de dépenses.

Ceci signifie que, quant aux recettes, il n'y a qu'à prendre les mesures visant à procéder à leur recouvrement, indépendamment du montant indiqué dans le budget, relativement à chaque rubrique. Il est certain, cependant, que ce montant a obéi à une méthode judicieuse d'évaluation, par laquelle on réduit au minimum la probabilité de percevoir moins que ce qu'on avait prévu.

Quant aux dépenses, la loi est rigoureuse dans la défense du concept de fixation, puisqu'elle interdit expressément de réaliser des dépenses qui n'auraient pas été inscrites au budget, ainsi que de contracter des charges qui conduiraient au dépassement des dotations budgétaires.

Il est évident que les lois qui réglementent au Portugal l'exécution du budget et la comptabilité publique concernent particulièrement la réalisation des dépenses et, en conséquence, la discipline à observer pour que soit maintenu le principe — qui constitue un impératif constitutionnel — de l'équilibre budgétaire, à confirmer par l'équilibre des comptes publics.

C'est pourquoi nous procéderons à une analyse plus détaillée de l'exécution du budget pour la partie relative aux dépenses.

2. Quant à la deuxième question, il convient de signaler qu'en ce qui concerne le budget portugais, sa fonction pourra être développée dans le sens d'obtenir une plus parfaite connaissance de *l'évolution économique* des dépenses, soit par l'intermédiaire de la classification spéciale mentionnée au paragraphe 6 de la phase 2 du Rapport antérieurement présenté sur l'avant-projet du Questionnaire, soit par l'action de l'Intendance Générale du Budget, organisme qui a été décrit de la manière suivante dans le questionnaire cité:

Toujours dans le secteur des dépenses, il faut signaler les attributions spéciales de l'Intendance Générale du Budget, organisme directement subordonné au Ministère des Finances, en matière de contrôle d'exécution du budget, mais sous l'aspect économique. Effectivement, il appartient à cet organisme de veiller à l'observance du principe légal qui impose que les crédits destinés à la satisfaction des dépenses de l'État soient appliqués de manière à atteindre le maximum de rendement utile avec le minimum de dépense possible. Il lui appartient, en outre, de résoudre les difficultés ou les doutes qui peuvent surgir dans la description ou la classification des dépenses des différents services, de manière que les préceptes légaux relatifs à cette norme administrative soient rigoureusement observés.

Suivent maintenant les réponses concernant les 8 phases mentionnées dans le Questionnaire définitif, dont les questions d'ordre général (égales à celles qui ont été formulées dans l'avant-projet du Questionnaire) ont déjà fait l'objet d'une analyse et d'une réponse, dans le travail présenté à la réunion du mois de juin dernier.

Toutefois, pour une question de systématisation des questions abordées, nous répondrons ci-dessous aux questions spécifiques englobées dans chacune des phases.

### **PHASE 1. Fixation, par le Pouvoir Exécutif, de l'ensemble des dépenses publiques pour la prochaine période budgétaire.**

1. *Existe-il dans votre pays un organisme scientifique, gouvernemental, destiné à prévoir les conditions auxquelles doit obéir la fixation des dépenses?*

Bien que les directives fondamentales de la fixation des dépenses soient données par une loi discutée et votée annuellement par l'Assemblée Nationale, il existe

un organisme, non pas à caractère scientifique, mais technique — l'Intendance Générale du Budget — dont les principales fonctions consistent à diriger les travaux de préparation du budget. Il convient de souligner que la prévision des conditions auxquelles doit obéir la fixation des dépenses est jusqu'à un certain point fondée, suivant les secteurs des dépenses, sur l'orientation émanant des réunions des Conseils spécialisés de Ministres, tels que:

- le Conseil des Ministres pour les Affaires Économiques;
- le Conseil Corporatif;
- le Conseil Supérieur de la Défense Nationale;
- le Conseil Supérieur Militaire,

ainsi que des réunions de nombreuses Commissions, quelques-unes interministérielles, telles que les Commissions des Ministères de l'Éducation Nationale et du Ministère de la Santé et Assistance.

**2.** *S'il existe, quelle est sa tâche en ce qui concerne cette première phase de la préparation du budget?*

À l'organisme indiqué sont attribuées les fonctions:

- a) de diriger les travaux de préparation du budget des dépenses des différents Ministères, en donnant à tous les services dépendant de ces mêmes Ministères les instructions et les éclaircissements nécessaires;
- b) d'examiner le montant des crédits de dépense et d'indiquer les modifications qu'il juge utiles afin de garantir la juste relation entre ces dépenses et les objectifs qu'elles sont destinées à satisfaire;
- c) de prendre les mesures adéquates pour que les crédits inscrits au budget représentent, avec la plus grande simplicité et la plus grande clarté possibles, la véritable et juste application des dépenses;
- d) d'étudier les formules les plus économiques de l'emploi des deniers publics et de proposer les modifications d'organisation ou de technique des services jugées nécessaires ou utiles pour que soit observé le principe de la plus grande économie possible dans les limites de la plus grande efficacité.

**3.** *Quel est son rattachement organique?*

L'Intendance Générale du Budget fonctionne auprès du Ministère des Finances, auquel elle est directement subordonnée.

**4.** *Dans quelle mesure cet organe est-il libre de publier ses conclusions?*

Les études et les éléments de coordination sont exclusivement fournis par l'organisme en question au Ministre des Finances, étant donné qu'il est subordonné

à celui-ci; toutefois, aussi bien le projet de loi d'autorisation des recettes et des dépenses que le décret qui met le budget à exécution, sont accompagnés de rapports détaillés du Ministre des Finances, dont le développement et les éléments justificatifs sont si vastes qu'ils constituent une base sûre permettant à la Chambre Corporative d'élaborer son étude critique, de manière à préparer les députés de la Nation à la discussion du budget. (Nous envoyons ci-joint, en français, les derniers rapports publiés).

**5.** *Convient-il de prendre en considération des changements à apporter à la situation que vous avez décrite et, si oui, dans quel sens et pour quelles raisons?*

La coordination et la rectification (Ministre des Finances), l'étude critique (Chambre Corporative), la discussion (Assemblée Nationale) et l'exécution du budget (Gouvernement) se sont révélées efficaces.

Toutefois, on n'exclut pas l'idée que l'on pourra améliorer la classification administrative des dépenses, en ce qui concerne la partie substantielle du budget, en la subordonnant à de grands groupements (dépenses de fonctionnement, de capital et de transfert), comme on l'a fait récemment, par exemple, pour le budget italien. C'est là une opinion technique et personnelle du rapporteur, bien que l'on reconnaisse que la classification adoptée (comme il est indiqué dans la phase 2 du présent Rapport) atteint en partie ces objectifs.

En conséquence de cette révision possible, on pourrait également étudier un nouveau groupement des recettes en suivant un schéma de nomenclature parallèle.

**6.** *Dans la première et la deuxième phases de la préparation du budget, prenez-vous en considération «l'ensemble des recettes et dépenses qui sont effectivement décidées par le gouvernement central»? Dans la négative, quelle est la situation dans votre pays?*

Il n'y a aucun ensemble de recettes et de dépenses à considérer préalablement dans la préparation du budget, car cette préparation suit un schéma simple dont les lignes générales, en ce qui concerne les dépenses, sont les suivantes:

Laisant de côté la fixation des dépenses, conditionnée par les déterminations expresses de textes légaux ou autres documents, qui obligent l'État à inscrire les crédits qui y sont indiqués, le processus de fixation des autres dépenses obéit, en général, à un schéma très simple: chaque service organise annuellement un «projet» de budget, où sont proposés les crédits qui lui semblent nécessaires et suffisants pour assurer son fonctionnement durant l'année économique correspondante. Sur le même état du «projet», ces crédits sont indiqués à côté de ceux qui ont été inscrits au budget de l'année précédente (en cours au moment de l'élaboration du «projet») et de ceux qui ont été effectivement dépensés dans l'année qui a précédé

celle de l'élaboration du «projet». Tous ces éléments, relatifs à chaque crédit ou dotation, servent de terme de comparaison pour évaluer l'évolution des dépenses du service, ainsi que pour juger de ses nécessités, compte tenu des justifications détaillées qui, en relation à chaque crédit, accompagnent les «projets».

Ces «projets» sont concentrés au Ministère auquel appartiennent les services qui les ont élaborés, afin d'être soumis à l'examen du Ministre correspondant, dont l'action, dans ce domaine particulier, pourra aller jusqu'à la modification des montants proposés, conformément à son critère supérieur, fondé sur les nécessités réelles du Ministère et sur l'orientation politique de sa gestion.

Jusqu'ici, on peut dire qu'il y a pleine liberté d'action, dans les limites, évidemment, de la norme légale qui oblige les directeurs et les administrateurs des services à appliquer les crédits destinés à faire face aux dépenses de leurs services, de manière à atteindre le maximum de rendement utile avec le minimum de dépense possible.

Une fois les «projets» examinés et modifiés dans chacun des Ministères (toutes les indications sont portées sur le même état imprimé), ces mêmes projets, accompagnés d'un résumé par services (chapitres), sont envoyés à l'Intendance Générale du Budget, qui dispose d'éléments pour formuler des avis détaillés, crédit par crédit, afin de les soumettre à l'appréciation du Ministre des Finances.

Il est évident que la fixation définitive des montants (non prévus ou déterminés par des textes de loi qui imposent leur inscription au budget) obéit à un critère qui vise le fonctionnement régulier des services et l'exécution des travaux inscrits au programme pour l'année économique correspondante; cependant, doit être observée la règle fondamentale de l'équilibre budgétaire (précepte consigné dans la Constitution), suivant laquelle le budget doit consigner les ressources indispensables pour couvrir les dépenses totales; en d'autres termes, ceci signifie qu'une fois que les recettes judicieusement prévues ont atteint un montant déterminé (étant établi que la progression de ces recettes est fonction de la progression économique de la Nation), les dépenses ne pourront dépasser ce montant.

C'est pourquoi la fixation des dépenses obéit également aux lignes générales de l'orientation définie par l'étude préalable du potentiel économique du Pays, étude réalisée chaque année sur la base des éléments rassemblés par des organismes spécialisés, tels que l'Institut National des Statistiques.

Une fois établie l'évaluation générale des dépenses de l'État pour une période financière déterminée, on tient compte également de l'orientation politique à poursuivre dans la prochaine gestion, après avoir considéré exhaustivement les nécessités les plus pressantes.

Il convient d'ajouter à ce sujet que, depuis des années, le Gouvernement a poursuivi une politique de développement économique qui se tra-

duit non seulement par les plans de mise en valeur, dont les dépenses volumineuses sont considérées comme des «dépenses extraordinaires», mais encore dans de nombreux autres projets visant le bien-être ou la promotion sociale des populations (routes, chemins, écoles, services hospitaliers et d'assistance, etc.).

Et ce ne sont pas seulement les intérêts collectifs du Pays qui sont en cause; en effet, on a suivi l'orientation qui consiste à stimuler les entreprises visant les intérêts privés, dans la conviction que le développement de ces entreprises, dans leur ensemble, facilite également l'accroissement économique rapide du Pays.

Dans le schéma supérieur de la fixation des dépenses, on tient compte de celles de ces dépenses qui sont considérées comme prioritaires dans la gestion suivante, ou bien qui sont indiquées comme telles dans la Loi de Finances; cependant, on ne peut affirmer que, dans la structure du budget portugais, soit prévue «une marge budgétaire» pour d'autres dépenses considérées comme non prioritaires, étant donné que ne sont pas fixées préalablement les charges qui peuvent être comprises entre le total des dépenses prioritaires et le montant global du budget, celui-ci étant subordonné aux limitations imposées par la règle de l'équilibre.

Au Portugal, les directives auxquelles doit obéir la fixation des dépenses budgétaires ne sont pas fournies par un seul organisme; toutefois, les divers éléments qu'il est nécessaire de réunir pour élaborer le budget sont effectivement obtenus de différents services et concentrés au Ministère des Finances, de telle manière que ne manquent pas d'être dûment examinées toutes les circonstances qui ont présidé à la gestion financière de l'année à laquelle se rapporte un si important document.

C'est ici le moment de noter que, dans le secteur des dépenses extraordinaires, occupent une place considérable dans le budget divers crédits affectés à la rubrique générale du «Plan de mise en valeur», et qui représentent la participation de l'État aux projets prévus dans ce même Plan. En vérité, le Plan est élaboré à l'échelon national (et englobe par conséquent tout le territoire portugais d'en-deçà et d'au-delà des mers), intéressant tous les secteurs qui interviennent dans la formation du développement économique de la Nation. C'est pourquoi à son exécution contribuent diverses sources de financement — et non pas seulement l'État — telles que banques commerciales et entités privées, caisses économiques et institutions de sécurité sociale, pouvoirs locaux et autres.

Le Plan, dans son ensemble, s'appuie sur une loi votée par l'Assemblée Nationale; mais le programme financier pour chacune des années d'exécution du plan est établi par le Conseil des Ministres pour les Affaires Économiques, qui dispose, comme organe d'étude, d'information et d'exécution de ses décisions, d'un organisme spécial — le Secrétariat Technique de la Présidence du Conseil — qui, entre autres attributions, est chargé de préparer les projets des plans de mise en valeur nationale.

Dans le cadre, ou même en dehors du plan de mise en valeur, mais possédant les caractéristiques identiques d'activité à économie mixte, le budget portugais comprend, dans le secteur des dépenses extraordinaires, des dotations déterminées, spécialement destinées à encourager les activités commerciales ou industrielles d'un grand intérêt économique pour le Pays; cette action s'exerce par la prise ferme de titres (actions) de diverses sociétés, donnant lieu à ce que l'État participe au capital de ces sociétés et leur confère sa garantie pour les activités qu'elles poursuivent, sans compter la grande impulsion que cette action représente pour les activités en question. C'est ainsi que, sur le plan exclusivement financier, nous pouvons citer comme exemple la Banque Nationale de Mise en Valeur, dont la création, en novembre 1958, a été destinée à stimuler le développement économique du Pays par la concession de crédit à moyen et à long terme (crédit industriel, foncier et agricole).

En dehors du Budget Général de l'État, sous l'égide du Ministère des Finances, mais entièrement autonome, fonctionne, comme Caisse Nationale du Crédit, la Caisse Générale des Dépôts, du Crédit et de la Prévoyance, qui a pour objectif de stimuler le crédit industriel, foncier et agricole.

En conséquence de ce que nous venons d'exposer, il n'y a rien à signaler quant aux trois questions qui, dans le Questionnaire, suivent celle à laquelle nous venons de répondre.

**7.** *Une procédure quelconque a-t-elle été mise au point pour faciliter une élaboration exacte de la décision quant à ce rapport recettes-dépenses? Si oui, veuillez préciser.*

La relation fondamentale entre les recettes et les dépenses est dictée par un précepte contenu dans la Constitution Politique de la République Portugaise, suivant lequel le budget doit consigner les ressources indispensables pour couvrir les dépenses totales (principe de l'équilibre budgétaire). À ce sujet, considérant qu'aussi bien les recettes que les dépenses sont classées en ordinaires et extraordinaires, il convient de rappeler le passage suivant du Rapport précédent :

En possession du budget des recettes et des budgets (par Ministères) des dépenses, l'Intendance Générale du Budget procède à la coordination des unes et des autres, de manière à procéder encore, si nécessaire, aux ajustements appropriés, compte tenu de l'orientation générale que l'on a cherché à donner aux différentes initiatives inscrites aux programmes, ainsi que du fait que le budget englobe deux catégories de recettes et de dépenses d'une importance fondamentale pour l'équilibre qu'impose la Constitution Politique: les recettes et les dépenses, ordinaires et extraordinaires. En effet, tout en maintenant le principe de l'équilibre entre les recettes et les dépenses totales, les dépenses extraordinaires (la loi énumère celles qui sont considérées comme telles) peuvent dépasser les recettes de la même nature, étant donné que l'on peut admettre l'application de

l'excédent éventuellement enregistré dans les recettes ordinaires à des dépenses extraordinaires non économiquement reproductives.

**8.** *Y a-t-il dans votre pays une forme quelconque de planification budgétaire (générale ou partielle) à long terme? Si oui, veuillez préciser dans quelle mesure.*

Le budget portugais est annuel; toutefois, dans son organisation, on considère des planifications établies dans de nombreuses lois, concernant divers travaux et programmes d'acquisition de matériel; c'est ainsi qu'il faut mentionner, étant donné leur importance, les plans de mise en valeur, généralement établis pour une période de six années, plans qui comprennent l'échelonnement financier à observer dans leur exécution, avec répercussion dans le Budget Général de l'État. Ces plans, se reflétant dans l'organisation annuelle du budget, constituent par conséquent des programmes financiers à long terme, bien que limités aux objectifs pour lesquels ils ont été approuvés et mis à exécution.

D'autre part, la planification budgétaire obéit à des règles uniformes, car celles-ci émanent de lois et de règlements qui ne peuvent être codifiés que par des textes ayant la même force juridique. En obéissance à ces règles, l'organisation du Budget Général de l'État Portugais appartient au Gouvernement (pouvoir exécutif), conformément aux dispositions légales en vigueur et, en particulier, aux termes de la Loi de Finances votée annuellement par l'Assemblée Nationale (pouvoir législatif).

La compétence et les attributions de ces organes en matière budgétaire sont clairement définies dans la Constitution Politique de la République Portugaise, dans les termes suivants:

L'Assemblée Nationale autorise le Gouvernement, avant le 15 décembre de chaque année, à percevoir les recettes de l'État et à payer les dépenses publiques de la gestion future et définit dans la Loi de Finances respectives les principes auxquels doit être subordonné le budget, pour ce qui est des dépenses dont le montant n'est pas déterminé aux termes de lois préexistantes.

Le Gouvernement organise et met à exécution le budget, conformément aux dispositions légales en vigueur, et en observant en particulier les dispositions de la loi ci-dessus mentionnée votée par l'Assemblée Nationale.

Il appartient effectivement au Gouvernement de fixer l'ensemble des dépenses publiques pour chaque période budgétaire. Toutefois, la fixation n'est pas arbitraire, étant donné qu'elle obéit à des critères de détermination, parmi lesquels nous mentionnerons celui qui s'appuie sur des textes légaux, sur des contrats et autres titres représentant des obligations ou engagements de l'État.

Les autres critères de détermination des dépenses à inscrire au budget sont fondés sur un vaste travail confié à un organisme spécialement créé pour assister le Ministre des Finances dans ses fonctions d'orientation supérieure et de contrôle technique de la préparation et de l'exécution du budget. Il s'agit de l'Intendance Générale du Budget.



## PHASE 2. Détermination générale, par le Pouvoir Exécutif, des priorités entre les principaux domaines des activités publiques.

La détermination des priorités entre les principales activités publiques est fait par la loi annuelle d'«autorisation» des recettes et des dépenses (Loi de Finances). Toutefois, comme nous l'avons déjà indiqué précédemment, sont normalement en exécution des plans déterminés, parmi lesquels nous mentionnerons les plans de mise en valeur, comportant un échelonnement financier dont il importe de tenir compte dans l'ensemble des priorités à établir.

En particulier, quant aux questions spécifiques concernant cette phase, nous reproduirons les considérations suivantes, faites dans le premier Rapport:

La question semble impliquer l'idée qu'il y aura toujours une rigoureuse centralisation dans la fixation des dépenses, c'est-à-dire que l'on indique au Pouvoir Exécutif le montant global que pourra atteindre la totalité des dépenses, afin de procéder à leur distribution, suivant un schéma conforme à l'échelle de priorités.

Nous pensons qu'il sera extrêmement difficile de concrétiser entièrement cette idée.

Au Portugal, il y a effectivement centralisation, dans la mesure où ce terme signifie le pouvoir de fixer définitivement les montants budgétaires de chaque service, tâche qui est confiée au Ministère des Finances; toutefois, dans la phase de préparation, l'élaboration du budget est décentralisée, puisque chaque Ministère, par l'intermédiaire du Ministre correspondant, a liberté d'action complète dans l'analyse et correction des crédits proposés par les différents services, sous forme des «projets» qu'ils élaborent.

Aussi bien les Ministres que, à plus forte raison, les services de chaque Ministère, pourront librement proposer les dotations qui leur semblent nécessaires pour la période financière future, sans que, par conséquent, ils aient besoin de connaître la limite à laquelle devra nécessairement obéir le budget général, compte tenu de la règle fondamentale de l'équilibre, déjà indiquée.

Il est évident que cette liberté de proposition des crédits n'implique pas une absence totale de règle dans l'élaboration du budget, en ce qui concerne les grandes lignes de l'orientation gouvernementale.

Effectivement, à mesure que, de la décentralisation dans l'élaboration des propositions budgétaires, l'on passe à la centralisation de ces propositions au Ministère des Finances, prennent forme, dans l'adaptation aux lignes maîtresses préalablement fixées dans les études, les priorités auxquelles devra obéir le budget général; dans cette phase, une action prépondérante, comme nous l'avons signalé précédemment, revient à l'Intendance Générale du Budget.

D'ailleurs, et c'est en cela que réside la principale base de détermination des priorités, le budget, dans ses lignes maîtresses, est organisé confor-

mément aux dispositions contenues dans la Loi de Finances, et c'est dans ses dispositions que se trouve concrétisée, en vérité, l'échelle prioritaire des dépenses publiques, relevant de la compétence exclusive de l'Assemblée Nationale, représentant légitime de la Nation.

D'ailleurs, avant que l'Assemblée Nationale discute la loi et fixe l'échelle de priorité des dépenses publiques, la Chambre Corporative, qui fonctionne par sections spécialisées (chacune d'elles représentant un intérêt déterminé et la Chambre Corporative, dans son ensemble, représentant les intérêts nationaux), fournit (section d'économie et de finances) son étude technique, hautement qualifiée, étant donné que les procureurs à la Chambre Corporative sont des personnes extrêmement spécialisées (dans le cas qui nous intéresse, des professeurs universitaires d'Économie et de Finances). Ajoutons que la loi, avant d'être approuvée dans la spécialité, est confiée à une commission de l'Assemblée Nationale dont font partie des députés spécialisés en matière de finances. Par conséquent, l'échelle des priorités, avant d'être fixée, est soumise au crible d'une analyse de la part de personnalités parmi les plus importantes, et au niveau national le plus élevé.

Ces dépenses sont, généralement, les plus volumineuses et de la plus grande importance pour le Pays, telles celles qui concernent les plans de mise en valeur et autres réalisations d'intérêt économique et social.

Les dispositions contenues dans la Loi de Finances intéressent particulièrement le Ministère des Finances, car c'est là que s'opère la concentration de toutes les propositions budgétaires qui, d'ailleurs, traduisent également le critère de priorité défini dans le cadre de chaque Ministère lors de la révision des «projets» des services respectifs.

La vue d'ensemble du budget organisé est fournie par la classification des dépenses, classification qui, au Portugal, obéit déjà à un système permettant de localiser les montants globaux fixés pour chacun des secteurs qui y sont considérés.

D'après cette classification, où sont englobés toutes les dépenses ordinaires ou extraordinaires, ces dépenses sont réunies en quatre grands groupes:

- A) Dette publique;
- B) Organes supérieurs de l'État;
- C) Services de défense militaire et de sécurité;
- D) Services d'administration civile;

à l'intérieur desquels (sauf en ce qui concerne la «Dette publique») sont considérés des sous-groupes et diverses rubriques, destinés à faire connaître, avec le détail suffisant, la destination des crédits budgétaires.

Parmi les groupes indiqués, le plus important, pour le budget portugais, est celui des «Services d'administration civile», qui reflète les principales activités de l'État dans deux secteurs très importants: celui du «Fonctionnement des services» et celui des «Investissements»; dans ce dernier sont comprises les dotations visant à développer les activités à des fins sociales,

culturelles et économiques, et à valoriser le patrimoine destiné à l'équipement et au fonctionnement des services.

Cette classification, d'un grand intérêt pour déterminer le point de vue gouvernemental relatif à chaque gestion annuelle, est utilisée parallèlement à une autre, à caractère exclusivement administratif et, pour cela même, très détaillée quant à la nature et à l'objectif des dépenses à réaliser.

Il nous reste à ajouter que — démontrant l'affirmation faite, suivant laquelle le budget portugais est fondé sur des principes de décentralisation dans la phase initiale de sa préparation, et de centralisation lors de la révision effectuée au Ministère des Finances — l'Etat de la classification spéciale auquel nous avons fait allusion plus haut ne commence à être organisé qu'en relation à toutes les dépenses des services de chaque Ministère pour se terminer par l'état général qui appartient à la partie préliminaire du budget, avec la configuration suivante:

- A) Dette publique;
- B) Organes supérieurs de l'État:
  - I) Présidence de la République;
  - II) Gouvernement;
  - III) Représentation nationale.
- C) Services de défense militaire et de sécurité:
  - I) Défense:
    - a) Commune;
    - b) Armée;
    - c) Marine;
    - d) Aéronautique;
  - II) Sécurité.
- D) Services d'administration civile:
  - 1) Fonctionnement des services:
    - I) D'administration générale:
      - a) Pensions et réformes;
      - b) Financiers;
      - c) De justice;
      - d) Administration politique intérieure;
      - e) Administration centrale des provinces d'outre-mer;
      - f) Relations extérieures;
      - g) Travaux publics.

II) Sociaux:

- a) Assistance;
- b) Travail et sécurité.

III) Culturels:

- a) Communs;
- b) Instruction;
- c) Éducation physique, santé et sport;
- d) Développement.

IV) Économiques:

- a) Communs;
- b) Agricole, pastoral et sylvicole;
- c) Pêche;
- d) Industrie;
- e) Transports et communications;
- f) Commerce.

2) Investissement:

I) À des fins sociales:

- a) Dans l'assistance;
- b) Dans le travail et la sécurité sociale;
- c) Améliorations de la vie locale;

II) À des fins culturelles:

- a) Dans l'instruction;
- b) Dans l'éducation physique et les sports;
- c) Pour le développement.

III) À des fins économiques:

- a) Agriculture, élevage et sylviculture;
- b) Pêche;
- c) Industrie;
- d) Transports et communications;
- e) Commerce.

IV) Pour le fonctionnement des services.

### PHASE 3. **Élaboration détaillée du budget et détermination des priorités par le Pouvoir Exécutif.**

**1. A quel moment de la procédure budgétaire se situe, dans votre pays, la détermination détaillée des priorités?**

Comme nous l'avons indiqué à propos de la Phase 2, le budget, dans ses lignes générales, est organisé conformément aux dispositions contenues dans le «projet de loi d'autorisation des recettes et des dépenses», et c'est là en vérité que se concrétise l'échelle de priorité des dépenses publiques, relevant de la compétence exclusive de l'Assemblée Nationale, représentante légitime de la Nation.

Notons que la priorité des dépenses, définie dans la loi d'autorisation des recettes et des dépenses, englobe seulement les grands groupes de dépenses. Sur le plan gouvernemental, la priorité des charges, dans chaque Ministère, est établie par le Ministre respectif au moment où il procède à l'appréciation des projets de budget élaborés d'une manière parcellaire par les services affectés à son département.

Il y a lieu de considérer en outre, dans l'échelle des priorités, l'exécution des plans de mise en valeur, qui comportent des schémas d'échelonnement financier auxquels ne pourront être superposées d'autres charges, à moins que celles-ci résultent également de planifications spéciales généralement prévues dans des textes légaux ayant force de loi et englobant des travaux importants ou des acquisitions considérables.

**2. Où se situe, dans votre pays, le point de rencontre des processus ascendant et descendant de la procédure de préparation du budget?**

C'est au Ministère des Finances que l'on procède à l'ajustement final du budget, ajustement qui, en fin de compte, est présenté au Conseil des Ministres, étant donné que c'est lui qui approuve cet important document.

L'ajustement du budget au Ministère des Finances (point de rencontre des directives à l'échelle ascendante et descendante) est fait compte tenu, d'un côté, de l'orientation définie dans la loi d'autorisation des recettes et des dépenses votées par l'Assemblée Nationale et, d'un autre côté, des propositions émanant de chacun des autres Ministères, dûment analysées et faisant l'objet d'un avis de la part de l'Intendance Générale du Budget.

**3. Utilise-t-on, dans votre pays, une ou plusieurs classifications budgétaires qui permettent de répondre à la nécessité d'un dosage adéquat des priorités durant la phase étudiée?**

La classification budgétaire des dépenses est unique, précisément pour faciliter l'analyse des besoins effectifs. Le schéma ci-dessous, relatif aux dépenses ordinaires, considère, en premier lieu, trois catégories de dépenses: les dépenses de «personnel», les dépenses de «matériel» et les dépenses de «paiement de services et charges di-

verses»; à l'intérieur de chacune de ces catégories sont englobés des «articles» concernant la nature des dépenses, et ces «articles» admettent à leur tour des divisions et des subdivisions internes permettant la discrimination de la dépense, en vue de l'isoler et d'éviter ainsi les confusions de nomenclature, en même temps que la particularisation inutile des dépenses. Dans ces conditions, il est facile de comparer les projets des différents services et même d'établir des relations entre les totaux des dépenses englobés dans chacune des catégories.

D'autre part, dans la phase finale déjà de l'organisation du budget général, les crédits sont alignés suivant un schéma de classification, également unique, qui permet d'apprécier le programme financier en vue de détacher la valeur économique des dépenses, schéma auquel nous avons déjà fait allusion dans la partie finale de la réponse à propos de la phase 2.

Mais c'est la première des classifications qui caractérise le «budget fonctionnel», c'est-à-dire, celui qui est exécuté compte tenu des préceptes légaux qui régulent la réalisation des dépenses, suivant leur nature, et aussi la mécanique budgétaire en ce qui concerne les modifications des crédits inscrits.

Et, pour bien faire comprendre la structure du budget portugais, nous rappellerons ici les règles fondamentales auxquelles obéit son organisation, et que nous avons déjà indiquées à propos de cette question dans la réponse au questionnaire provisoire:

- Unité*: le budget est unique et englobe toutes les recettes et toutes les dépenses;
- Universalité*: toutes les recettes et dépenses de l'État, sans exception, sont inscrites au budget;
- Budget brut*: les recettes et les dépenses sont inscrites au budget, sans déductions ni compensations d'aucune espèce;
- Non-consignation des recettes*: les recettes ne sont pas affectées à une dépense spéciale, car elles constituent un fonds unique, pour faire face à toutes les nécessités;
- Spécialisation*: les recettes et les dépenses sont inscrites au budget sous une discrimination déterminée, égale pour tous les Ministères (pour ce qui est des dépenses);
- Équilibre*: les recettes prévues, totales, ne peuvent être d'un montant inférieur à celui de la totalité des dépenses.

Il nous reste à signaler que c'est l'appréciation, au Ministère des Finances, des projets reçus des différents Ministères, dûment justifiés, en premier lieu, par le bureau correspondant de la Direction Générale de la Comptabilité Publique, et ensuite par l'Intendance Générale du Budget, qui pourra être utilisée lors de la phase de l'exécution budgétaire, au moment où seront examinées les demandes de modifications des crédits fixés en ce qui concerne les dépenses, étant donné que, dans l'appréciation à laquelle on a procédé, les crédits proposés ont été analysés compte tenu des dépenses effectives des deux ou trois années précédentes, au compte de la dotation correspondante.

4. *Si un organisme central budgétaire existe dans votre pays, quels sont ses tâches et ses pouvoirs durant cette phase de la procédure?*

L'organisation du budget pourra être comprise extensivement comme comportant l'organisation des plans fondamentaux dont l'exécution a des répercussions dans ce même budget. À ce sujet, il faut signaler les plans de mise en valeur dont la préparation est confiée à la Direction des Services de Planification, organisme intégré dans le Secrétariat Technique de la Présidence du Conseil, organe destiné à apporter au Conseil des Ministres pour les Affaires Économiques l'appui technique nécessaire pour fonder les décisions du même Conseil relatives à la politique coordonnée en vue du développement harmonieux de l'économie nationale.

En ce qui concerne le budget en lui-même, dans la phase I déjà, nous avons signalé les tendances générales du budget et ses attributions; mais, pour donner une idée de la procédure adoptée dans la phase de l'élaboration du budget portugais, nous rappellerons le passage suivant du Rapport présenté précédemment:

Le budget des recettes est organisé par la Direction Générale de la Comptabilité Publique (organisme dépendant du Ministère des Finances) qui, disposant d'éléments relatifs au recouvrement des années précédentes, et connaissant également l'évolution du recouvrement prévu, en face d'ajustements ou de réformes fiscales, est en mesure de proposer les montants ajustés relativement à chaque rubrique de la classification budgétaire.

D'ailleurs, les services qui interviennent dans le recouvrement des recettes sont préalablement entendus et leurs informations sont étudiées et prises en ligne de compte au moment où l'on procède à la prévision des recettes générales de l'État.

Toutefois, compte tenu toujours de ce précieux élément de correction et conformément à la nature de chaque recette, on utilise, dans la détermination des montants à fixer dans le prochain budget, les méthodes consacrées par la doctrine financière, à savoir:

*Méthode de l'évaluation directe:* les recettes sont calculées simplement sur la base de la législation qui les concerne, s'il est impossible d'appliquer l'une quelconque des méthodes suivantes;

*Méthode de l'avant-dernière année:* les recettes sont calculées sur la base du recouvrement effectué dans l'année qui vient de s'écouler;

*Méthode du revenu moyen:* l'évaluation est faite d'après la moyenne des recettes perçues dans les dernières années (généralement trois ans);

*Méthode des corrections:* elle consiste en la détermination d'un coefficient, en correspondance avec la progression constatée dans les dernières années, qui servira pour corriger les chiffres obtenus par d'autres méthodes.

Quant au budget des recettes, il nous reste seulement à ajouter qu'est légalement établie une classification des recettes ordinaires, qui comprend huit chapitres ou groupements généraux.

Le budget des recettes, organisé, dans sa première phase, indépendamment de l'organisation du budget des dépenses, est ensuite soumis à l'Intendance Générale du Budget afin de procéder à sa coordination avec la partie destinée aux dépenses.

Le budget des dépenses est tout d'abord élaboré, dans chacun des services de l'État, en complète indépendance les uns des autres, mais sur la base d'«Instructions» générales, également applicables à tous ces services.

Comme nous l'avons déjà signalé précédemment, les services établissent un état appelé «projet de budget», où ils inscrivent, relativement à chaque rubrique budgétaire, le montant effectivement dépensé l'année précédente, le montant inscrit pour l'année courante et le montant proposé pour l'année suivante; ce dernier élément étant accompagné d'une note justificative des modifications introduites.

Ces «projets» de budget sont envoyés, dans un délai fixé, au bureau de la Direction Générale de la Comptabilité Publique, qui fonctionne auprès de chaque Ministère, aux effets de vérification et d'information complémentaire, en présence des éléments dont dispose ce bureau sur la vie administrative de chaque service.

Les «projets» de tous les services d'un Ministère sont groupés pour être soumis à la révision du Ministre correspondant, révision qui se traduit par une indication portée sur ces mêmes «projets», dans une colonne où sont enregistrées les modifications introduites.

Accompagnés de ces modifications et de tableaux-résumés pour chaque Ministère, tous les projets sont concentrés à l'Intendance Générale du Budget, en vue des objectifs précédemment indiqués et pour être examinés par le Ministre des Finances.

De cette révision finale — qui est également mentionnée sur chaque projet — résulte la fixation définitive des crédits budgétaires qui, comme nous l'avons montré, s'appuie sur une orientation préalablement déterminée par les éléments au pouvoir du Ministre des Finances — éléments à caractère légal et éléments statistiques, politiques, économiques et autres concernant la vie de la Nation et la période financière dont il s'agit.

Ceci quant à la partie ordinaire.

Quant au budget des dépenses extraordinaires, une fois définis en termes généraux, dans la Loi de Finances, les principes auxquels ces dépenses doivent obéir, leur organisation est entièrement centralisée au Ministère des Finances, où sont envoyés, par la Présidence du Conseil, les éléments émanant du Plan de Mise en Valeur (programme financier) approuvé pour l'année future par le Conseil des Ministres pour les Questions Économiques.



Les recettes destinées à faire face aux dépenses extraordinaires résultent, dans leur majeure partie, d'emprunts et du produit de la vente de titres; à ce sujet, il faut souligner que les recettes provenant du crédit extérieur sont exclusivement appliquées au financement de projets économiquement reproductifs, prévus au chapitre de «Dépenses extraordinaires».

On utilise également d'autres recettes pour faire face aux dépenses extraordinaires, telles que celles qui proviennent des soldes des comptes d'années économiques écoulées; mais, pour faire face aux dépenses extraordinaires non considérées comme économiquement reproductives, on utilise également l'excédent des recettes ordinaires sur les dépenses de la même nature.

Tout budget du secteur extraordinaire est organisé au niveau gouvernemental, et c'est au Ministère des Finances qu'est concentrée la phase des opérations de clôture et de fixation des crédits respectifs.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, à l'exception de l'Intendance Générale du Budget, il n'existe pas au Portugal d'autre organisme centralisateur de l'organisation du budget.

#### **PHASE 4. Solution des problèmes résiduels et établissement définitif du budget.**

##### **1. Qui, dans votre pays, a le pouvoir de décision au cours de cette phase?**

Si les problèmes marginaux concernent de petits ajustements de crédits dans le budget déjà complètement analysé, on adopte la procédure suivante, déjà mentionnée dans le précédent Rapport:

Il est naturel que dans la période finale de l'élaboration du budget se présentent quelques problèmes à résoudre par l'ajustement, l'inscription ou l'annulation de crédits.

Pour prévenir cette hypothèse, c'est une pratique courante dans l'organisation du budget portugais que de réserver un montant déterminé à l'«Intendance Générale du Budget» (chapitre affecté au budget du Ministère des Finances), permettant de procéder à ces petits ajustements, sans qu'il en résulte des répercussions dans la somme des dotations déjà définitivement fixées.

Ces petits ajustements sont faits par le Ministre des Finances, la Direction Générale de la Comptabilité Publique ou l'Intendance Générale du Budget entendue, suivant les cas.

Pour des problèmes de détail où ne sont pas en cause des modifications des crédits fixés, ce sont les deux départements indiqués ci-dessus qui procèdent aux ajustements qui, en tout cas, sont toujours soumis au «visa» du Ministre des Finances.

Quand les ajustements se rapportent à des secteurs concernant le plan de mise en valeur, la défense nationale, ou la défense militaire, les décisions devront s'appuyer sur les directives émanant des organes antérieurement signalés, c'est-à-dire le Conseil des Ministres pour les Affaires Économiques, le Conseil Supérieur de la Défense Nationale ou le Conseil Supérieur Militaire.

**2. *Sur qui repose la responsabilité du budget devant le Législatif dans votre pays?***

Conformément aux préceptes de la Constitution Politique de la République Portugaise, le Budget Général de l'État est organisé annuellement et mis à exécution par le Gouvernement; par conséquent c'est sur celui-ci que repose la responsabilité de tels actes par devant l'Assemblée Nationale.

**3. *Quels sont les pouvoirs de la plus haute autorité budgétaire dans votre pays et par quelle procédure éventuelle sa position est-elle renforcée?***

Les pouvoirs du Gouvernement en matière budgétaire sont: l'approbation du budget sur la base de la loi d'autorisation des recettes et des dépenses, votée par l'Assemblée Nationale; et l'exécution du même budget, aux termes de la loi en question et des normes légales et administratives applicables à chaque cas.

Les normes légales en vigueur permettent l'exécution du budget dans toutes les conditions; mais, s'il faut adopter des normes spéciales ou exceptionnelles, renforçant la position du Gouvernement dans cette matière, ces normes ne pourront émaner que d'une loi approuvée par l'Assemblée Nationale.

**4. *Cette même haute autorité budgétaire dans votre pays est-elle aussi la première responsable de la fixation du niveau des taxes et impôts, ou bien une autre autorité, qui est responsable dans ce domaine (par exemple le Ministre des Finances ou de l'Impôt), sert-elle à modérer les demandes des (autres) chefs de Ministères ou organismes?***

S'il s'agit de la fixation de montants à inscrire au budget provenant d'impôts et de taxes, cette fixation est faite lors de l'élaboration du budget, de la manière que nous avons décrite dans la réponse aux questions posées à propos de la phase 3.

Mais s'il s'agit de la fixation des principes généraux à observer dans le recouvrement d'impôts et de taxes (et des montants respectifs) seule la loi pourra déterminer cette fixation, comme il est prescrit dans la Constitution Portugaise.

**5. *Existe-t-il dans votre pays une disposition quelconque pouvant neutraliser une éventuelle tendance à négliger une politique à long terme, au sein de l'Exécutif, au profit de succès à court terme lors de la préparation du budget?***

Les plans et projets à long et à court terme font l'objet de textes légaux où est habituellement fixé l'échelonnement de leur exécution; il faut encore noter que, dans

la plupart des cas, ce n'est pas seulement un service qui donne exécution à ces projets (ce qui écarte l'hypothèse de la question), et ceci revient à dire que cette exécution résulte de la conjugaison des efforts et des services de divers secteurs, dont chacun est doté de fonctions bien différenciées.

**6.** *L'Administration devrait-elle considérer le budget comme un programme de travail après son acceptation par l'Exécutif, mais avant son autorisation par le Législatif?*

Pour répondre à cette question il convient de résumer ce que nous avons exposé ci-dessus à propos de l'autorisation et de l'approbation du budget.

Ainsi:

Le budget portugais est approuvé par le Gouvernement, conformément à la loi d'autorisation des recettes et des dépenses, votée par l'Assemblée Nationale, loi qui définit également les lignes générales de l'administration financière de l'État pour la période considérée.

Il est évident que le budget approuvé conformément à la loi en question constitue un programme de travail, programme qui, toutefois, englobe d'autres programmes, qui parfois ont également été votés dans des lois discutées à l'Assemblée Nationale, ou bien dans des textes ayant force de loi, promulgués par le Gouvernement.

Ainsi, l'exécution du budget, bien que confiée au Gouvernement (pouvoir exécutif), ne pourra être faite que conformément à ces normes légales.

À ce propos, signalons une disposition de la loi, qui s'applique à tous les services de l'État, et suivant laquelle aucune charge nouvelle ne peut être contractée sans une loi expresse qui l'autorise.

## **PHASE 5. Autorisation du budget par le Parlement ou par une autre institution.**

**1.** Les réponses qui pourraient être données séparément aux questions spécifiques concernant cette phase, sont englobées dans l'exposé que nous avons fait à propos de la phase 2 et dans les considérations suivantes, déjà présentées dans le premier Rapport:

Aux termes de la Constitution Politique de la République Portugaise, le Budget Général de l'État est approuvé et mis à exécution par le Gouvernement. Toutefois, comme nous l'avons déjà signalé, il faut tenir compte de ce que l'organisation du budget obéit aux dispositions légales spécialement applicables à la matière et surtout à la Loi de Finances, qui est votée par l'Assemblée Nationale et qui est de la compétence exclusive de cette dernière, comme le détermine également la Constitution.

Comme nous l'avons déjà indiqué, le budget portugais s'appuie sur des lois fondamentales, en vigueur lors de son approbation par le Gouvernement, y compris, évidemment, la Loi de Finances déjà mentionnée.

En votant cette loi, l'Assemblée Nationale ferme le cycle des fondements légaux sur lequel s'appuiera la nouvelle gestion financière de l'État, et ceci suffit pour que l'approbation du budget comme document, *a priori*, de cette gestion, soit considérée comme un simple acte du Pouvoir Exécutif, où il n'y a plus lieu de définir des lignes générales de cette gestion, car l'on ne fait que procéder à une simple ordonnance des chiffres.

En vérité, l'Assemblée Nationale ayant des pouvoirs d'initiative suffisants pour modifier les lois, il est évident qu'elle pourra user de ces pouvoirs quand elle examinera et discutera le projet de Loi de Finances qui lui est présenté chaque année. Si celle-ci ne fait pas usage de ces pouvoirs, elle donne implicitement son accord à la continuation des normes légales qui sont en vigueur, ce qui confère au budget la valeur juridique qu'il a effectivement, étant donné qu'il s'appuie sur des lois ou des textes légaux ayant force de loi.

Pour montrer que le budget portugais, pour être exécuté, devra toujours s'appuyer sur la loi, il suffit de citer, à titre d'exemple, les deux dispositions suivantes:

De la Constitution Politique:

Article 70° La loi fixe les principes généraux relatifs:

1° Aux impôts;

2° Aux taxes à percevoir par les services publics;

3° À l'administration et à l'exploitation des biens et entreprises de l'État.

§ 1° En matière d'impôts, la loi déterminera: l'incidence, le taux, les exemptions éventuelles, les réclamations et les recours admis en faveur du contribuable.

§ 2° Le recouvrement d'impôts établis pour un temps indéterminé ou pour une période fixée qui dépasse la durée d'une gestion est soumis à l'autorisation de l'Assemblée Nationale.

Du Décret a. f. l. n° 18 381, du 24 mai 1930:

Article 13° . . . les services de l'État sont responsables des charges contractées, quand les conditions suivantes, conformément à leur registre, n'auront pas été préalablement constatées:

1° Loi qui autorise la dépense;

2° . . . . .

Cette dépendance de lois préexistantes à laquelle est soumise l'exécution du budget, confère à l'approbation de ce même budget, par le Gouvernement, une signification différente que si l'approbation était donnée par les Chambres Législatives. En effet, dans ce dernier cas, la discussion des normes fondamentales sur lesquelles doit reposer l'exécution budgétaire est

simultanée à l'acte d'approbation du budget, ce qui, en vérité, justifie l'intervention des Chambres. Or, dans le système portugais, on a voulu séparer la discussion des bases juridiques et politiques sur lesquelles repose le budget, de l'approbation de celui-ci, une fois terminée la discussion en question, ceci pour la simple raison qu'il convient de libérer l'approbation du budget des lenteurs inhérentes à la discussion de son appui juridique et politique, pour que le budget puisse être publié à une date qui doit en permettre l'exécution dès le premier jour de l'année économique à laquelle il se rapporte.

On voit par là qu'à côté de la simple ordonnance de chiffres (en accord avec les normes juridiques et politiques et suivant des critères de fonctionnement des services, à caractère exclusivement administratif), l'approbation du budget portugais n'est pas privé de l'appui de l'Assemblée Nationale, étant donné que celle-ci a pu dicter en temps voulu sa volonté et a eu l'occasion de modifier tout ce qu'elle voulait, en ce qui concerne les lois précédentes, d'ailleurs analysées préalablement et exhaustivement par la Chambre Corporative, au moment où elle a été appelée à émettre son avis.

À titre d'exemple, nous présenterons les cas suivants qui définissent bien le système adopté au Portugal:

Le Plan de Mise en Valeur s'appuie sur une loi votée par l'Assemblée Nationale; les montants correspondants sont fixés annuellement en accord avec un échelonnement établi par le Gouvernement, la Chambre Corporative entendue; la loi votée par l'Assemblée Nationale indique les sources des moyens à considérer dans l'élaboration de programmes annuels de financement.

Pourquoi la question devrait-elle être de nouveau considérée par l'Assemblée, au moment de l'acte d'approbation du budget?

Les crédits votés pour la défense nationale, conformément aux engagements pris internationalement, sont fixés dans la Loi de Finances.

Pourquoi soumettre de nouveau la question à la considération de l'Assemblée, au moment de l'approbation du budget?

Les dotations pour les grandes entreprises de l'État sont inscrites sur des programmes approuvés par une loi (constructions hospitalières, lycées, écoles techniques, rééquipement des laboratoires et des établissements d'enseignement, habitations à bon marché, etc., etc.).

Pourquoi l'Assemblée devrait-elle se prononcer de nouveau sur ces problèmes qui ont été soumis, en temps voulu, à son étude et à sa décision?

L'organisation des services publics fait nécessairement l'objet de lois et de décrets-lois, votés les premières par l'Assemblée et les seconds passibles de l'appréciation de la même Assemblée.

Pourquoi discuter cette organisation au sein de l'Assemblée au moment de l'approbation du budget?

Les cadres du personnel des services publics doivent être fixés dans une loi ou dans un décret-loi.

Pourquoi analyser de nouveau la constitution de ces cadres au moment de l'approbation du budget?

Par conséquent, nous aboutissons à la conclusion suivante: si les dépenses les plus importantes de l'Administration Publique s'appuient sur des lois d'autorisation, dans lesquelles intervient ou peut intervenir l'Assemblée Nationale, qu'est-ce qui restera en dehors de ce système légal? Exclusivement les dépenses de fonctionnement des services, simplement liées à l'expédition des affaires courantes, pour lesquelles il serait inutile de faire perdre du temps à l'Assemblée.

Le système portugais comporte en outre une norme constitutionnelle, aux termes de laquelle il appartient à l'Assemblée Nationale de prendre connaissance des comptes relatifs à chaque année économique, aussi bien de la métropole que des provinces d'outre-mer, en même temps que du rapport et de la décision de la Cour des Comptes et autres éléments nécessaires à leur appréciation.

Autrement dit: on permet à l'Assemblée Nationale de prendre connaissance, dans le plus grand détail, de la gestion budgétaire, étant donné que cette analyse des comptes de chaque gestion donne l'occasion à cette même Assemblée de prendre position relativement à des gestions futures, et de définir ces positions dans la Loi de Finances immédiate.

On note, par conséquent, que la préoccupation que l'on a vue, en élaborant le système qui consiste à séparer l'«autorisation» du budget de son «approbation», a été de permettre l'entrée en vigueur ponctuelle du budget de chaque année, sans nécessité de recourir à des mesures exceptionnelles (douzièmes provisoires, etc.), qui provoquent tant de perturbations dans la bonne marche quotidienne de toute administration publique.

Pour compléter cette information résumée, nous noterons qu'il appartient au Ministère des Finances d'organiser le projet de loi d'autorisation des recettes et des dépenses, ce qui permet de joindre à ce projet une vaste documentation, à côté d'un rapport minutieux du Ministre des Finances. où sont analysés, non seulement les éléments d'intérêt direct pour l'appréciation dudit projet, mais encore ceux qui concernent l'économie internationale et, d'une manière plus détaillée, la conjoncture économique nationale.

Une fois promulguée la Loi de Finances, l'approbation du budget portugais est faite en Conseil des Ministres avec la plus grande rapidité possible. C'est le Chef de l'Etat qui préside ce Conseil. Le budget est mis à exécution par un décret signé par tous les Ministres, et fondé sur la Loi de Finances.

Dans ce décret sont introduites diverses dispositions réglementaires, qui doivent être observées par les services, dans l'exécution du budget, au cours de l'année économique correspondante.

## PHASE 6. Exécution du budget et contrôle interne.

1. De même, en ce qui concerne cette phase, il nous semble suffisant de reproduire ici les éclaircissements que nous avons fournis dans le Rapport précédent pour répondre aux questions spécifiques du questionnaire:

Comme nous l'avons signalé précédemment, le budget est unitaire, c'est-à-dire qu'il n'y a qu'un seul budget pour toutes les recettes et dépenses de l'État.

Le budget portugais, unitaire comme nous venons de le dire, se caractérise également par le fait qu'il est précédé d'un préambule, où, à côté des informations résumées sur l'administration publique dans l'année économique correspondante, sont indiquées, dans différents tableaux, les recettes et dépenses totales de différents fonds dotés d'un régime administratif spécial, les recettes et dépenses totales d'entreprises de l'État, la position de la dette publique, les valeurs de l'État représentées par différents titres de crédit, les budgets globaux des pouvoirs locaux et des provinces d'outre-mer et les recettes et dépenses des organismes de coordination économique, ainsi que des corporations et organismes corporatifs, éléments qui sont destinés à permettre une vue d'ensemble de l'activité financière de la Nation, dans laquelle interviennent, non seulement l'État, mais encore toutes les entités exerçant une action d'intérêt public.

À côté du préambule, il convient de signaler, en ce qui concerne l'unité, que le budget portugais comprend trois parties distinctes: la partie préliminaire (où sont englobés la Loi de Finances, le décret de réglementation, résultant de l'approbation du budget, et certains tableaux qui fournissent une vue d'ensemble des recettes et des dépenses); la partie substantielle (où sont décrites dans tout le détail les recettes et les dépenses); et la partie complémentaire (où figurent les budgets des services autonomes). Dans la partie substantielle, le budget des recettes constitue un tout, auquel sont annexées toutes les observations inhérentes à chaque rubrique des recettes; mais, quant aux dépenses, le budget se divise en autant de parties distinctes qu'il y a de Ministères.

Cette division par Ministères est très importante, étant donné que la Constitution Politique de la Nation Portugaise considère comme un crime de responsabilité les actes des Ministres et des Sous-Secrétaires d'État et des agents du Gouvernement attentatoires à la probité de l'Administration, à la garde et à l'utilisation constitutionnelle des deniers publics et aux lois de la comptabilité publique.

On en déduit que, une fois le budget des dépenses mis à exécution, le principal responsable des dépenses publiques est, dans chaque Ministère, le ministre correspondant, ou la personne qui le représente légalement.

Voyons maintenant les principaux aspects de la discipline budgétaire:

- a) Les dotations budgétaires sont soumises au régime des douzièmes, ce qui signifie que dans chacun des mois seule peut être utilisée une des douze parties que comprend le montant attribué à chaque rubrique de la classification des dépenses, accrue du solde non utilisé des douzièmes antérieurs.

Il est évident que la loi prévoit et autorise que certaines dotations puissent être exemptes de cette règle, de même qu'elle admet que, dans des cas justifiés, soient soumises des demandes visant à utiliser, par anticipation, un nombre déterminé, ou la totalité des douzièmes non échus d'une dotation.

Il appartient exclusivement au Ministre des Finances de donner une réponse favorable à cette demande.

- b) Les dotations budgétaires inscrites pour chaque Ministère obéissent à une classification rigoureusement égale pour tous les départements et services, classification numérique, quand elle indique que le budget doit comprendre des chapitres, articles, numéros et alinéas; et classification inhérente aux dépenses, quand elle les subordonne à des catégories et à des rubriques appropriées. La loi établit des sanctions rigoureuses pour quiconque commet des infractions consistant en la classification erronée des dépenses.

- c) Pour faire face aux insuffisances de dotations inscrites au budget, la loi prévoit deux modalités d'action: un simple transfert de crédits, moyennant décision du Ministre correspondant (quand il s'agit de transfert d'un alinéa à l'autre, ou, dans certains cas, d'un numéro à l'autre, mais toujours à l'intérieur du même article), ou moyennant décret autorisé par le Ministre des Finances (quand les transferts sont d'un numéro à l'autre, dans certains cas, ou d'un article à l'autre, mais toujours à l'intérieur de la même catégorie, du même chapitre et du même Ministère); — l'ouverture d'un crédit spécial, lorsque se trouvent vérifiées certaines conditions de détail qu'il n'y a pas lieu de mentionner ici, mais rigoureusement subordonnée à la condition que soit présentée, dans des dotations de dépenses du même budget, ou du budget d'autres Minis-



tères, une compensation adéquate, d'un montant égal à celui du crédit supplémentaire.

Dans certains cas, on peut également utiliser, en contrepartie des renforcements de crédit par l'ouverture de crédits spéciaux, les plus-values qui peuvent être attribuées à des recettes déterminées, une fois vérifiée l'évolution des recouvrements par rapport aux prévisions considérées et inscrites au budget.

Il faut noter que les crédits spéciaux sont autorisés par le Gouvernement, moyennant décret, signé, habituellement, par tous les Ministres, ce qui se justifie étant donné que le budget a été approuvé et mis à exécution par le Gouvernement, comme nous l'avons signalé précédemment.

- d) La structure des services de l'État peut varier suivant la plus ou moins grande ductilité qu'exige leur action; mais, au point de vue administratif, il convient de noter qu'il est possible de constituer deux grands groupes: celui des services simples, et celui des services dotés d'autonomie.

Les premiers liquident leurs dépenses moyennant l'élaboration de certains documents qu'ils envoient à un département du Ministère des Finances — la Direction Générale de la Comptabilité Publique — pour que celle-ci les confère et en autorise le paiement; ce paiement est effectué par l'intermédiaire d'autres départements du même Ministère, localisés en différents points du Pays («concelhos»); les seconds sollicitent, de la même Direction Générale de la Comptabilité Publique, les fonds dont ils ont besoin et procèdent eux-même à leur paiement, dont la documentation, normalement, n'est pas envoyée, pour y être conférée, à la Direction Générale, mais bien à la Cour des Comptes, organe supérieur ayant la catégorie de Suprême Tribunal de Justice et qui, dans l'exercice de ses attributions, est indépendant de toute autre fonction d'administration publique. De leur côté, les bureaux de la Direction Générale de la Comptabilité Publique qui liquident et autorisent les dépenses sont assujettis au contrôle de la Cour des Comptes.

- e) La réalisation des dépenses et leur inscription sont subordonnées à de nombreux préceptes légaux et administratifs, soit en ce qui concerne les délais de liquidation et de paiement, soit pour ce qui est de la classification des dépenses, des formalités d'adjudication et de contrats et autres règles minutieuses qui n'ont qu'un seul et unique

objectif; sauvegarder les intérêts de l'État, en garantissant la meilleure administration possible des deniers publics et la plus grande économie possible dans les dépenses.

f) Finalement, nous ferons allusion à la clôture du budget, qui a lieu à la fin de l'année économique (coïncidant avec l'année civile), et qui est faite de la manière suivante: le budget est clos au 31 décembre. Toutes les recettes perçues postérieurement à cette date devront être comptabilisées sur le budget de l'année suivante, même si elles concernent le budget de l'année écoulée. Quant aux dépenses, on admet seulement une période de temps, postérieure au 31 décembre, suffisante pour permettre les opérations de clôture définitive: 45 jours, divisés en trois parties égales: 15 jours pour l'inscription des dépenses; 15 jours pour les conférer et pour l'autorisation de paiement; 15 jours pour le paiement. Ainsi, le 14 février de chaque année se termine l'exécution du budget de l'année précédente.

Il est évident qu'il peut rester quelques dépenses à liquider. Pour permettre cette liquidation, on inscrit chaque année au budget de tous les services une dotation destinée aux «Dépenses des années économiques écoulées», au compte de laquelle, et moyennant l'institution d'une procédure spéciale, pourront être payées toutes les dépenses en retard.

Quant au contrôle administratif du budget, nous ferons les commentaires suivants:

Dans le secteur des recettes, à côté des services spéciaux du Ministère des Finances qui interviennent directement dans l'exécution des textes légaux relatifs aux différents impôts, contributions et autres revenus de l'État, fonctionne, dans le cadre du même Ministère, un organisme — l'Inspection Générale des Finances — dont les attributions spéciales englobent, entre autres, le contrôle supérieur du mouvement des fonds dans les coffres publics, aussi bien de l'État que des corps administratifs, organismes de coordination économique et sociétés anonymes.

Un autre organisme du Ministère des Finances dont les attributions spécifiques se rattachent, bien qu'indirectement, au contrôle des recettes, est la Direction Générale de la Comptabilité Publique. En effet, outre qu'elle confère et enregistre les opérations relatives aux recettes de l'État, cette Direction est en mesure de suivre attentivement toute l'évolution dans ce secteur et d'alerter le Ministre des Finances quant aux anomalies qui peuvent se manifester dans cette évolution, et donc de contribuer ainsi, d'une manière décisive, au calcul des recettes à inscrire sur les budgets des années futures.

Dans le secteur des dépenses, c'est encore la Direction Générale de la Comptabilité Publique qui porte la plus grande responsabilité en matière de contrôle administratif de l'exécution du budget.

La manière dont cet organisme procède au contrôle des dépenses de l'État s'appuie sur un ensemble de dispositions légales, connues sous le nom de «lois de la comptabilité publique», qui ne sont autres que des règles administratives à observer par tous les services, qu'ils soient dotés ou non de simple autonomie ou d'autonomie financière.

Pour les services simples, le contrôle s'exerce par l'analyse minutieuse de documents de dépense, avant que le paiement correspondant soit effectué; ce paiement, d'ailleurs, dépend exclusivement des autorisations de paiement à émettre par la Direction Générale en question, par l'intermédiaire de ses bureaux (un auprès de chaque Ministère).

Pour les services dotés d'autonomie, la Direction Générale ne confère pas les documents de dépense, mais fait observer d'autres conditions d'ordre budgétaire ou financier (régime des douzièmes, classification, enregistrement préalable, autorisation de paiement, etc.). En règle générale, les documents de dépense de ces services sont conférés par la Cour des Comptes, à partir d'un compte de gestion annuel, à élaborer par le service responsable, conformément aux instructions émises par cette même Cour des Comptes.

Jusqu'à présent, il s'est agi de contrôle administratif du budget, exercé par l'État lui-même, par l'intermédiaire des services spéciaux.

Bien que sur un plan supérieur à celui du contrôle administratif, signalons que l'exécution du budget, dans son ensemble (recettes et dépenses), ainsi que le mouvement de la Trésorerie, sont assujettis à un autre contrôle: celui de la Cour des Comptes. En effet, il appartient à cette dernière de vérifier et de conférer chaque année les dépenses réalisées par les différents Ministère, et de formuler un avis dûment fondé sur l'exécution de la Loi de Finances et autres également applicables à chaque gestion, de déclarer qu'elles ont été intégralement exécutées, ou bien de signaler les infractions commises et d'en indiquer les responsables.

Enfin, comme nous avons déjà eu l'occasion de le signaler, les comptes de chaque gestion sont envoyés à l'Assemblée Nationale, qui les examine et les approuve.

## **PHASE 7. Vérification extérieure de l'exécution du budget. Vérification extérieure de la concordance.**

**1.** *Une telle autorité (autorité autonome) extérieure de vérification existe-t-elle dans votre pays?*

Effectivement, il existe au Portugal un organisme — la Cour des Comptes — qui a, entre autres, pour fonction de vérifier et de conférer les dépenses réalisées par

les différents Ministères et de formuler, dans un délai maximum de deux années après l'expiration de chaque gestion, et de publier au «Journal Officiel» un avis dûment fondé sur l'exécution de la loi d'autorisation des recettes et des dépenses et des lois spéciales promulguées, en déclarant qu'elles ont été intégralement exécutées, ou bien en indiquant quelles sont les infractions commises et leur responsables.

**2. *Dans l'affirmative, quelle est sa position et sa place constitutionnelle?***

La Cour des Comptes a la catégorie de Suprême Tribunal de Justice et, dans l'exercice de ses attributions, elle est indépendante de toute autre fonction de l'administration publique. Ses arrêts et décisions ont le caractère et les effets des jugements et sentences des tribunaux de justice.

Cet organisme est donc un des tribunaux que la Constitution portugaise range parmi les organes de souveraineté.

**3. *Comment s'exerce la vérification par la Cour des Comptes?***

La vérification dépend entièrement de l'examen et de la conférence internes; la Cour dispose de tous les éléments existant dans les services et de toutes les informations et documents qu'elle sollicite.

**4. *L'Exécutif et le Législatif font-ils un usage adéquat des résultats de la vérification extérieure dans votre pays?***

Le Gouvernement (pouvoir exécutif), après avoir pris connaissance du rapport formulé par la Cour des Comptes et de l'avis respectif, assume la responsabilité de l'éclaircissement des questions soulevées et de l'expédition des instructions, dans le sens de perfectionner autant que possible la machine administrative; et il exige des services et des responsables respectifs l'exécution rigoureuse des normes légales et des pratiques administratives applicables à la gestion publique.

D'autre part, l'Assemblée Nationale (pouvoir législatif), au moment d'examiner les comptes relatifs à chaque année économique comme il lui appartient en vertu des dispositions de la Constitution Politique, prend également connaissance du rapport exhaustif et de la déclaration générale de la Cour des Comptes, que nous avons mentionnés plus haut.

**5. *Quelle est la procédure de contact entre l'autorité extérieure de vérification et le Parlement dans votre pays?***

Au Portugal, d'après les dispositions contenues dans la Constitution Politique, l'Assemblée Nationale et les Tribunaux (parmi lesquels se trouve la Cour des Comptes) constituent des organes distincts de la souveraineté, et c'est pourquoi ces deux organes sont indépendants dans l'élaboration de leurs avis, de même que sont distinctes les vérifications: l'Assemblée Nationale apprécie les comptes et leurs résultats

essentiellement au point de vue politique, tandis que la Cour des Comptes fait porter son examen sur l'aspect juridico-administratif. Dans ces conditions, ladite Cour n'envoie pas de rapports périodiques à l'Assemblée Nationale.

Il faut noter en outre que la Cour des Comptes procède également, pour de nombreuses dépenses (dépenses de personnel et relatives à de nombreux contrats de fournitures et autres), à une vérification préalable des conditions légales dans lesquelles ces dépenses vont être réalisées, moyennant la formalité du «visa» sans lequel les dépenses ne peuvent être liquidées.

**6. Quelle est la procédure de contact entre l'autorité extérieure de vérification et l'Exécutif, ainsi que l'administration, dans votre pays?**

Comme nous l'avons indiqué plus haut, dans de nombreux cas administratifs, la Cour des Comptes est appelée à intervenir, moyennant le «visa» ou l'«annotation», formalités qui exigent des contacts permanents avec les services publics. D'autre part, avant d'élaborer son avis annuel sur les comptes publics, la Cour des Comptes envoie ses fonctionnaires vérifier dans les bureaux de la comptabilité publique toute la documentation justificative des paiements autorisés; d'où il résulte parfois des consultations, éclaircissements, recommandations et observations, qui serviront à l'appréciation des comptes de chaque Ministère et, en dernier lieu, à l'élaboration du rapport final et de la déclaration générale.

**7. Une fonction de vérification extérieure de l'efficacité est-elle assumée dans votre pays?**

Comme nous l'avons indiqué plus haut, la vérification des comptes, outre la conférence et l'examen auxquels il est procédé avant d'émettre les autorisations de paiement respectives, appartient à la Cour des Comptes, sur le plan juridico-administratif (c'est-à-dire en relation à la loi correspondante d'autorisation des recettes et des dépenses et autres textes légaux sur lesquels se sont appuyés la gestion financière de l'État et l'exécution du budget), et à l'Assemblée Nationale, en particulier, au point de vue politique et de l'orientation donnée à la gestion, en présence des textes légaux émanant de la même Assemblée. Dans ces conditions se trouve complétée une vérification qui permet un jugement sur l'efficacité de l'administration publique dans une période financière donnée.

Il nous reste à ajouter que la vérification de la part de l'Assemblée Nationale est également facilitée par un rapport détaillé du Ministre des Finances, qui non seulement fournit des informations sur l'évolution de la gestion et sur les faits saillants de cette gestion, mais encore passe en revue la conjoncture économique internationale et nationale, dans laquelle s'est déroulée cette gestion, et encore par un rapport de la Commission chargée d'apprécier les comptes publics (constituée par quelques députés à l'Assemblée Nationale), qui présente également les résultats obtenus, mais conformément à d'autres indicateurs de la vie nationale: économie, population, investissements, etc.

**PHASE 8. Détermination et approbation du compte final de la période budgétaire (contrôle des politiques).**

À propos de cette phase, se pose la question de savoir si des comptes provisoires sont publiés à la fin de chaque gestion.

À ce sujet, il convient de signaler qu'au Portugal l'approbation des comptes finals n'est pas fondée sur des documents provisoires, mais sur des documents définitifs.

Il est évident que l'on publie également, chaque mois, des comptes provisoires, qui sont distribués entre tous les organismes, services et organes de l'État, non pas en vue de leur approbation, mais seulement à titre d'information, car s'y trouvent résumés les mouvements de recettes et de dépenses et les opérations de trésorerie; il y est donné une ample publicité à l'exécution budgétaire et à la position des coffres publics, résultant des entrées et sorties de fonds. Ces comptes provisoires sont publiés dans le délai de 45 jours après la fin du mois qu'ils concernent.