



REPUBLIQUE DU BENIN

ASSEMBLEE NATIONALE



PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT



GLOSSAIRE DES TERMES USUELS EN FINANCES PUBLIQUES

QUATRIEME LEGISLATURE

AVANT PROPOS

L'activité budgétaire qui, au cours d'une année occupe la moitié des travaux du Parlement consiste à examiner en profondeur la politique économique, financière et sociale de l'Etat et à contrôler le bon emploi des deniers publics. Cette activité n'est pas aisée car les députés, a priori, ne disposent pas tous de compétences techniques et de capacités requises pour ce genre d'exercice.

Or il s'agit bien d'une activité législative et il faut éviter de faire du débat budgétaire l'affaire exclusive des spécialistes.

Le présent **Glossaire** des termes couramment utilisés en finances publiques et en droit budgétaire vient combler un vide : celui d'essayer de mettre tous les députés au même niveau d'information, tout au moins, en ce qui concerne le langage budgétaire.

En effet, il n'y a rien de plus désagréable qu'une rupture provoquée dans la lecture d'un document par l'apparition d'un mot ou d'une expression dont le sens est peu connu (e) ou totalement ignoré (e) du lecteur.

L'originalité de ce lexique tient, d'une part, au choix des mots et expressions qui représentent une forte proportion des termes souvent rencontrés dans les lois de finances et, d'autre part, à la simplicité de leur définition.

En mettant ce glossaire à la disposition des députés de la quatrième législature, l'Unité d'Analyse de Contrôle et d'Evaluation du Budget de l'Etat (**UNACEB**) a voulu améliorer la compréhension du langage budgétaire par les députés et les amener à mieux participer à l'animation du débat budgétaire car, un député bien informé du contenu des lois de finances est à même de faire des propositions d'amendements qui tiennent compte des préoccupations des populations et de la société civile, en restant dans le cadre tracé par la Constitution.

GLOSSAIRE DES TERMES USUELS EN FINANCES PUBLIQUES

Accises : terme désignant les impôts indirects frappant de manière spécifique tel ou tel produit. On peut citer à titre d'exemple la taxe sur cigarettes et tabac , la taxe sur farine de blé, la taxe sur savons etc.

Acompte : paiement partiel qui est imputé sur le montant d'une dette. L'acompte provisionnel sur l'impôt BIC, par exemple représente la tranche trimestrielle à payer sur l'impôt BIC de l'exercice en cours.

Acte à titre onéreux : acte par lequel chacune des parties recherche un avantage. Il ne crée pas nécessairement des obligations juridiques réciproques.

Action : titre négociable émis par certaines sociétés , qui représente une fraction du capital social et constate le droit de l'associé dans la société.

Adjudication : mode de conclusion des marchés publics attribuant automatiquement la commande à celui des entrepreneurs qui consent le prix le plus bas après une mise en concurrence préalable des candidats.

Agent judiciaire du Trésor : haut fonctionnaire du Ministère chargé des finances dont les attributions principales sont le recouvrement des créances de l'Etat autres que les impôts et les revenus des domaines, et la représentation de l'Etat demandeur et défendeur devant les juridictions judiciaires.

Agrément : au regard du droit administratif et financier, accord devant être obtenu de l'administration pour que certaines réalisations projetées par les particuliers puissent être exécutées, ou bénéficient d'un régime financier ou fiscal de faveur .

Amortissement de la dette publique : extinction progressive de la dette publique par voie de remboursement.

Annualité : principe de droit budgétaire assignant le cadre d'une année aux autorisations de dépenses, aux prévisions de recettes et à l'exécution du budget de l'Etat.

Annuité : somme d'argent que le débiteur doit remettre annuellement au créancier en vue de se libérer de sa dette. L'annuité comprend une partie du capital augmenté des intérêts.

Appel d'offres : mode de passation des marchés publics par lequel le soumissionnaire dont l'offre répond le mieux aux intérêts du maître de l'ouvrage est retenu après mise en concurrence des candidats.

Apurement des comptes : ensemble d'opérations administratives et comptables consistant à vérifier la régularité des opérations de recettes et de dépenses publiques exécutées par les comptables publics ainsi que des mouvements de fonds et de valeurs auxquels ils ont procédé au cours de la période concernée, puis à arrêter ces comptes s'ils sont réguliers.

Assiette de l'impôt : ensemble d'opérations administratives tendant à établir l'existence et le montant de la matière imposable, et à constater la présence du fait générateur de l'impôt.

Autonomie financière : situation d'une collectivité publique ou d'un organisme public disposant d'un pouvoir propre de gestion de ses recettes et de ses dépenses, regroupées en un budget ou dans un document équivalent. Pour être complète, elle suppose l'existence de ressources propres à la collectivité ou à l'organisme en cause.

Autorisation budgétaire : permission accordée par l'organe délibérant à l'organe exécutif d'exécuter le budget tel qu'il l'a voté.

Autorisation de programme : procédure budgétaire se traduisant par l'inscription, au cours d'un exercice donné et sans recettes correspondantes, d'un crédit d'engagement donnant lieu à paiements échelonnés sur plusieurs exercices

Autorisations nouvelles: elles représentent les prévisions de dépenses nées de nouvelles mesures et entraînant des modifications par rapport aux services préalablement votés.

Avenant : accord modifiant un contrat antérieur en l'adaptant ou en le complétant par de nouvelles clauses.

Avis d'imposition : avis adressé à un redevable d'impôt perçu par voie de rôle pour l'informer du montant et des modalités de paiement de sa dette fiscale. C'est la nouvelle appellation de l'**avertissement**.

Aval : garantie donnée sur un effet de commerce par une personne appelée « donneur d'aval » ou avaliseur qui s'engage à en payer le montant à l'échéance,

si le ou les signataires pour lesquels l'aval a été donné ne le font pas.
L'opération s'apparente à un cautionnement.

Avis à Tiers Détenteur (ATD) : sorte de saisie attribution qui permet au comptable public, sur simple demande, d'obliger un tiers à lui verser, sous peine de devenir personnellement débiteur, sur les fonds dont il est dépositaire, détenteur ou débiteur à l'égard d'un redevable, les impôts assortis du privilège du trésor dus par ce dernier. Il est très souvent employé à l'égard, des employeurs ou des locataires des contribuables, ou de la banque où ils possèdent un compte.

Bail emphytéotique : bail de longue durée, portant sur un immeuble et conférant au preneur un droit réel .

Balance des paiements : document comptable et statistique présentant, pour une année, l'ensemble des transactions intervenues entre un Etat et l'extérieur.

Base d'imposition : valeur à laquelle est appliquée le tarif de l'impôt pour obtenir la somme due par une personne imposée.

Bons du Trésor : emprunts à court terme émis par l'Etat pour financer ses besoins de trésorerie. Ces emprunts à court terme peuvent être émis par l'Etat auprès :

- du public ; il s'agit des « **bons sur formule** »
- des banques ; ce sont des « **bons en compte courant** ».

Budget : acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ou des autres organismes publics.

Budget annexe : composante de la loi de finances décrivant les charges de services publics de l'Etat financées par des ressources qui leur sont affectées. Ces ressources correspondent aux opérations de services non dotés de la personnalité juridique et dont l'activité tend essentiellement à fournir des biens et services moyennant rémunération.

Budget autonome : budget d'une entité juridique distincte de l'Etat et fixant elle-même le volume de ses ressources et de ses charges.

Cahier des charges : document administratif détaillant, généralement avec minutie, les obligations et éventuellement les droits du titulaire de certains contrats administratifs et du bénéficiaire de certaines autorisations.

Cavalier budgétaire : disposition législative étrangère par sa nature au domaine des lois de finances et irrégulièrement introduite dans l'une d'elles pour des raisons de simple opportunité.

Chapitre budgétaire : subdivision du budget regroupant les dépenses selon leur nature ou leur destination.

Chiffre d'affaires : montant des ventes en valeur pour une période donnée.

Collectif budgétaire : appelé encore loi de finances rectificative, est un recueil de modifications financières dues à la conjoncture pour compléter et corriger les autorisations budgétaires contenues dans la loi de finances initiale ; il est soumis au vote du Parlement en cours d'année.

Collectivités territoriales : entités de droit public géographiquement localisées sur une portion déterminée du territoire national dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Au Bénin, les communes constituent les collectivités territoriales.

Commandement : acte signifié au débiteur d'un organisme public par l'Administration l'invitant à payer sous peine d'être saisi.

Comptable public : catégorie d'agent de l'Etat, des collectivités territoriales ou des établissements publics ayant seule la qualité, sous leur responsabilité personnelle et pécuniaire, pour recouvrer les créances publiques et payer les dettes des administrations publiques, ainsi que pour manier et conserver les fonds et valeurs appartenant ou confiés à celles-ci.

Compte de gestion : ensemble des documents chiffrés et des pièces justificatives des recettes et des dépenses, par lesquels un comptable principal justifie devant la Chambre des Comptes les opérations qu'il a exécutées ou centralisées durant une année.

Comptes spéciaux du Trésor : comptes ouverts dans les écritures du Trésor enregistrant les opérations de recettes et de dépenses des services de l'Etat faites en exécution de la loi de finances, mais hors budget.

Concours au Trésor : avances de trésorerie consenties par la Banque Centrale au Trésor Public pour faire face à ses besoins.

Contribution foncière : C'est un impôt direct perçu au profit des collectivités locales et assis sur le revenu des immeubles bâtis et non bâtis. Cet impôt est actuellement une composante de la **Taxe Foncière Unique (TFU)**.

Concussion : fait, pour une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, soit de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir, une somme qu'elle sait ne pas être due ou excéder ce qui est dû, soit d'accorder une exonération, franchise ou dégrèvement de ces droits en violation de la loi.

Cour des Comptes : Haute Juridiction chargée de contrôler le bon emploi des deniers publics et de juger les comptes des comptables publics. **Au Bénin, cette fonction est assurée par la Chambre des comptes de la Cour Suprême.**

Crédit budgétaire : autorisation de dépenser, limitée dans son montant et spécialisée quant à son objet, inscrite au budget d'une personne publique et représentant en principe le plafond des dépenses que celle-ci peut effectuer au cours de l'année budgétaire.

Crédits évaluatifs : crédits servant à acquitter les dettes de l'Etat ou d'autres organismes publics résultant de dispositions législatives spéciales ou de conventions permanentes approuvées par la loi. Ils s'appliquent à la dette publique, aux frais de justice, aux réparations civiles, etc.

Crédits d'impôts : droits à une réduction sur un impôt déterminé correspondant à la part de cet impôt antérieurement versée par un tiers au Trésor.

Crédits globaux : une sorte de réserve sans affectation précise constituée en vue de permettre au gouvernement de majorer en cas de besoins, au cours de l'exercice les dotations de certains postes de dépenses, sans remettre en cause l'équilibre global.

Crédits provisionnels : crédits s'appliquant aux dépenses dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation inscrite dans la loi de finances car ils interviennent pour des dépenses relatives à des événements sur lesquels l'Etat a peu de prises mais dont la nécessité est évidente. Les dépenses sur crédits provisionnels ne peuvent être ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. Si ces crédits sont insuffisants, ils peuvent être augmentés par voie réglementaire.

Croissance économique : augmentation de la production réelle d'un pays sur une période donnée.

Débet : situation d'un comptable public qui a été constitué débiteur d'une personne publique par une décision administrative (arrêté de débet) ou juridictionnelle (jugement ou arrêt de débet) après examen de ses comptes.

Déclaration fiscale : acte par lequel le contribuable fait connaître à l'administration fiscale les éléments nécessaires au calcul de l'impôt dont il est redevable.

Décret d'avance : décret pris par le Gouvernement en cas d'urgence pour augmenter les crédits ouverts par la loi de finances à charge de ratification ultérieure par le Parlement.

Déficit budgétaire : excédent des charges à caractère définitif de la loi de finances sur les ressources à caractère définitif. Le déficit budgétaire prévisionnel ou besoin de financement au Bénin, est couvert par les dons, prêts, aides, fonds de projet etc.

Dégrèvement : décharge d'impôt totale ou partielle accordée pour des raisons de légalité ou de bienveillance.

Deniers publics : fonds appartenant ou confiés aux organismes publics. Ils sont soumis aux règles de la comptabilité publique.

Dépenses en capital : dépenses de l'Etat regroupant des crédits destinés aux investissements publics.

Dépenses ordinaires : dépenses de fonctionnement et d'intervention.

Dépenses de transfert : dépenses de l'Etat regroupant des crédits destinés à des paiements effectués sans contrepartie directe de la part des bénéficiaires. On peut citer à titre d'exemples, les subventions, les bourses etc.

Développement : ensemble des transformations techniques, sociales et culturelles qui permettent l'apparition et la prolongation de la croissance économique ainsi que l'élévation des niveaux de vie.

Dévaluation : décision officielle des autorités monétaires consistant, dans un système de changes fixes, à diminuer la parité (valeur) de la monnaie nationale par rapport à une autre monnaie.

Douzièmes provisoires : nom donné à des autorisations budgétaires valables pour un mois, en cas de retard dans le vote du budget de l'Etat et des collectivités territoriales et permettant à l'Administration de percevoir les recettes et de payer les dépenses à concurrence d'un douzième des crédits ouverts l'année précédente.

Droits constatés : principe comptable qui consiste à comptabiliser comme recettes les créances et non les encaissements, et comme dépenses les dettes et non les décaissements. Ce principe est celui retenu dans la tenue de la comptabilité générale.

Engagement : acte qui fait naître à l'encontre d'un organisme public une obligation à l'égard des tiers qui se résoudra en une charge budgétaire.

Enregistrement : formalité fiscale obligatoire ou volontaire par inscription sur un registre donnant lieu à la perception de droits par l'Etat.

Epargne : partie du revenu non consacrée à la consommation immédiate. Elle est aussi synonyme d'accumulation de richesse et, par conséquent, de constitution de capital, de patrimoine, de fortune.

Evasion fiscale : fait de soustraire le maximum de matière imposable à l'application de la loi fiscale sans transgresser la lettre de la loi. Elle consiste également à parvenir par des moyens légaux à ne pas payer l'impôt auquel on est normalement assujetti, ce qui correspond à la fraude fiscale.

Excédent budgétaire : excédent des ressources à caractère définitif de la loi de finances sur les charges à caractère définitif.

Exemption fiscale : dispense d'une obligation fiscale.

Exonération : dispense d'impôt sous certaines conditions fixées par la loi.

Fait générateur : situation ou événement qui entraîne l'exigibilité de l'impôt.

Gré à gré : un marché est dit de gré à gré lorsque le maître de l'ouvrage engage librement des consultations et négociations directes avec un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de services de son choix en vue de passer une commande.

Impôt : prélèvement obligatoire et sans contrepartie directe effectué par la puissance publique auprès des agents économiques afin de faire face aux dépenses publiques.

Impôt direct : impôt perçu directement par l'administration sur les revenus des personnes physiques ou sur les bénéfices des activités commerciales, industrielles et artisanales. Ils sont payés directement par le contribuable lui-même ;(exemple, l'impôt sur les bénéfices des entreprises)

Impôt indirect : ce sont des impôts assis sur les biens de consommation et les actes économiques. Ils sont reversés à l'administration par les entreprises qui se chargent de les collecter auprès de leurs clients ; (exemple, la TVA).

Lettre de cadrage : lettre adressée par le Ministre chargé des finances et le Chef du Gouvernement au début de la préparation de la loi de finances de l'année suivante, respectivement aux Ministres et aux Présidents des Institutions les informant des priorités et des contraintes du gouvernement dont ils devront tenir compte dans leur demande de crédit.

Loi de finances : terme générique désignant les lois qui déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat compte tenu d'un équilibre économique et financier défini. On distingue la loi de finances initiale, la loi de finances rectificative et la loi de règlement.

Loi de finances rectificative : voir collectif budgétaire.

Loi de règlement : loi de finances permettant au Parlement, après la clôture d'une année budgétaire, d'exercer son contrôle sur l'exécution par le Gouvernement des lois de finances initiale et rectificative (s) par comparaison des autorisations aux opérations réellement exécutées.

Opérations à caractère définitif : opérations effectuées sans espoir de récupérer les sommes en jeu. Elles retracent les opérations du budget général de l'Etat, des comptes d'affectation spéciale et des budgets annexes.

Opérations à caractère temporaire : elles retracent les opérations relatives aux avances, prêts et autres comptes spéciaux du trésor qui concernent des dépenses non définitives c'est à dire qui doivent donner lieu à remboursement.

Ordonnateur : catégorie d'agent de l'Etat ou des collectivités locales responsables dans la procédure d'exécution du budget, de l'engagement de la liquidation et l'ordonnancement des dépenses publiques. En matière de recettes, ils ont seuls qualité pour constater et liquider les créances et pour émettre les titres de perception.

Ordonnancement : acte administratif par lequel une autorité qualifiée donne l'ordre à un comptable public, conformément à l'engagement et aux résultats de la liquidation, de payer une dette d'un organisme public.

Ordre de recette : document par lequel se matérialise la liquidation d'une créance en vue de son recouvrement.

Poursuite : procédure mise en œuvre par le comptable public pour contraindre le contribuable à payer son impôt.

Pression fiscale : mesure économique de la contrainte exercée par l'ensemble des impôts et appréhendée par le rapport entre les recettes fiscales et le produit intérieur brut.

Redressement fiscal : rectification d'une déclaration fiscale par l'Administration des impôts lorsqu'elle constate des insuffisances, omissions ou erreurs dans les éléments déclarés.

Report de crédits : opération s'effectuant par arrêté du Ministre chargé des finances, aux termes de laquelle un crédit accordé pour une année donnée et non utilisé peut venir s'ajouter à la dotation correspondante du budget suivant.

Réquisition du comptable : ordre écrit par lequel un ordonnateur contraint un comptable à effectuer le paiement d'un mandat ou d'une ordonnance que celui-ci aurait refusé (e) de payer. Dans ce cas la responsabilité personnelle et pécuniaire de l'ordonnateur se substitue à celle du comptable. Toutefois, le comptable ne peut déférer à l'ordre de payer de l'ordonnateur dès lors que le refus est motivé par :

- l'absence de crédit disponible ;
- l'absence de justification de service fait, sauf pour les avances et les subventions ;
- le caractère non libératoire du paiement.

Rôle : répertoire des contribuables assujettis pour une année donnée à des impôts, avec indication de leur imposition individuelle. Il est établi par l'Administration Fiscale et transmis au Receveur pour valoir titre exécutoire à l'encontre des redevables.

Saisie-arrêt : voie d'exécution par laquelle le créancier bloque entre les mains d'un tiers les sommes dues en vue de se faire payer sur ces sommes. La saisie-arrêt a été remplacée au Bénin depuis la loi de finances 2002 par la saisie-attribution.

Saisie-attribution : forme nouvelle de la saisie-arrêt, elle vaut attribution au profit du créancier du montant de sa créance qui sont entre les mains du tiers saisi.

Service fait (règle du) : règle de la comptabilité publique interdisant aux personnes publiques de procéder à un paiement avant contrôle de l'effectivité de l'exécution de la prestation correspondante.

Services votés : dotations budgétaires inscrites dans le projet de loi de finances et nécessaires à l'exécution des mesures déjà approuvées par le Parlement lors du vote du budget précédent.

Service de la dette : voir amortissement de la dette.

Spécialité des crédits : règle en vertu de laquelle les crédits sont, dans le budget, affectés à une catégorie déterminée de dépenses dans le cadre des chapitres. Sous réserve des modifications budgétaires permises par la loi, cette règle interdit d'utiliser les crédits d'un chapitre budgétaire pour effectuer des dépenses relevant d'un autre chapitre.

Tableau des Opérations Financière de l'Etat, (TOFE) : tableau comptable décrivant l'ensemble des opérations sur les recettes et les dépenses entre unités institutionnelles et en fait la synthèse.

Transfert de crédits : acte par lequel le pouvoir exécutif change le service responsable d'une dépense prévue au budget sans modifier la nature de cette dépense.

Universalité : règle en vertu de laquelle toutes les dépenses et toutes les recettes d'une collectivité publique doivent figurer dans son budget sans aucune compensation ou contraction entre elles. Elle interdit l'affectation d'une recette particulière à une dépense particulière.

Virement de crédits : acte par lequel le pouvoir exécutif affecte en cours d'année, les crédits d'un chapitre à un autre du budget.

BIBLIOGRAPHIE

1. Lexique budgétaire, septembre 2001 de Félicienne GUINIKOUKOU
2. Lexique des termes juridiques ; 11^e édition 1998 de Raymond GUILLIEN et Jean VENCENT (Daloz)
3. Lexique économie ; 5^e édition 1995 de Ahmed SILEM et Jean-Marie ALBERTINI (Daloz)
4. Précis de fiscalité ; tome 1 & 2 édition 2000 (Ecole Nationale des Impôts de France)
5. Code Général des Impôts et livre des procédures fiscales ; édition 1999 (Direction Générale des Impôts de France)
6. Décret N°2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité publique au Bénin.
7. Loi Organique N°86-021 du 26-09-86 relative aux Lois de Finances au Bénin