

# FINANCES DE L'ETAT

par **Raymond FERRETTI**  
Maître de conférences à l'Université de Metz

## INTRODUCTION

<b>CHAPITRE 1 - L'EVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES</b>	<b>3</b>
SECTION I – Le cadre politique	3
§ 1 De l'Etat libéral à l'Etat providence	3
§ 2 La fin de la prépondérance parlementaire	4
SECTION 2 – Le cadre économique	5
§ 1 L'évolution du volume des finances publiques	5
§ 2 La fin de la neutralité des finances publiques	5
SECTION 3 Le cadre financier	6
§ 1 La fin de l'équilibre budgétaire	6
§ 2 La place de l'impôt	7
<b>CHAPITRE 2 LA NOTION DE BUDGET DE L'ETAT</b>	<b>7</b>
SECTION 1 Une notion générique	7
§ 1 Le budget, ensemble de comptes prévisionnels	8
§ 2 Les différents budgets	8
SECTION 2 Une notion spécifique	9
§ 1 Les lois de finances	9
§ 2 – Les catégories de lois de finances	11
<b><i>PREMIERE PARTIE : L'INSTITUTION BUDGETAIRE</i></b>	<b>13</b>
<b>titre 1 les elements de l'institution</b>	<b>13</b>
<b>CHAPITRE 1 LES DÉPENSES</b>	<b>13</b>
SECTION 1 Le montant des dépenses	13
§ 1 La mesure de la croissance des dépenses	13
§ 2 L'explication de la croissance des dépenses	15
SECTION 2 L'OBJET DES DEPENSES	17
§ 1 Le point de vue administratif	17
§ 2 Le point de vue économique et financier	20
<b>CHAPITRE 2 LES RECETTES</b>	<b>24</b>
SECTION 1 Les recettes fiscales	24
§ 1 L'impôt et la doctrine	24
§ 2 L'impôt et la jurisprudence	26
SECTION 2 Les recettes non-fiscales	27
§ 1 Les recettes budgétaires	28
§ 2 Les recettes non-budgétaires	29
<b>TITRE 2 LA CONCEPTION DE L'INSTITUTION</b>	<b>32</b>
<b>CHAPITRE 1 LA CONCEPTION FONCTIONNELLE DU BUDGET</b>	<b>32</b>
SECTION 1 Le budget, acte d'autorisation	32
§ 1 Le contenu de l'autorisation	32
§ 2 La portée de l'autorisation	45
SECTION 2 Le budget, acte de prévision	51
§ 1 La finalité de la prévision budgétaire : la fixation de l'équilibre	51

§ 2 Les limites de la prévision budgétaire : les autres instruments de prévision.....	56
<b>CHAPITRE 2 LA CONCEPTION FORMELLE DU BUDGET</b> .....	<b>57</b>
SECTION 1 L'unité du budget.....	57
§ 1 Le dépassement de l'unité matérielle .....	57
§ 2 Le dépassement de l'unité formelle.....	64
SECTION 2 L'universalité .....	68
§ 1 – La règle du produit brut .....	68
§ 2 – La règle de la non affectation des recettes.....	70
 <b>DEUXIEME PARTIE : LES PROCESSUS BUDGETAIRES</b> .....	<b>72</b>
 <b>TITRE 1 LE PROCESSUS DE DECISION</b> .....	<b>72</b>
<b>CHAPITRE 1 LA PREPARATION DE LA DECISION</b> .....	<b>72</b>
SECTION 1 L'évaluation du budget .....	72
§ 1 Les méthodes .....	72
§ 2 Le calendrier .....	74
SECTION 2 La présentation du budget.....	77
§ 1 La présentation intellectuelle : les modes de présentation .....	77
§ 2 La présentation matérielle .....	84
<b>CHAPITRE 2 L'ADOPTION DE LA DECISION</b> .....	<b>90</b>
SECTION 1 Le pouvoir de réformation.....	90
§ 1 Les restrictions générales du pouvoir de réformation .....	90
§ 2 Les restrictions particulières du pouvoir de réformation.....	92
SECTION 2 Le pouvoir d'approbation.....	93
§1 L'encadrement du pouvoir d'approbation.....	93
§ 2 Les restrictions du pouvoir d'approbation.....	99
 <b>TITRE 2 LE PROCESSUS D'EXECUTION</b> .....	<b>100</b>
<b>CHAPITRE 1 LES PROCEDURES D'EXECUTION</b> .....	<b>100</b>
SECTION 1 Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables .....	100
§ 1 L'indépendance organique .....	101
§ 2 La spécialisation fonctionnelle .....	105
SECTION 2 Les atteintes au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables .....	109
§ 1 Les atteintes admises .....	109
§ 2 Les atteintes interdites : la gestion de fait .....	110
<b>CHAPITRE 2 LES CONTRÔLES DE L'EXÉCUTION</b> .....	<b>111</b>
SECTION 1 Les contrôles internes .....	111
§ 1 Les contrôles partiels .....	111
§ 2 Les contrôles globaux.....	114
SECTION 2 Les contrôles externes .....	115
§ 1 Le contrôle des juridictions .....	115
§ 2 Le contrôle du Parlement.....	125

Les finances publiques consistent dans l'étude des phénomènes financiers liés à la puissance publique. Cette première définition permet de préciser non seulement l'objet de cette discipline, mais aussi ses limites ainsi que sa nature.

L'objet des finances publiques est souligné dans la définition par les termes : « phénomènes financiers ». Il s'agit en réalité d'opérations financières : les recettes et les dépenses qui s'inscrivent dans un cadre financier : le budget. Aussi peut-on dire que les finances publiques étudient non seulement le budget considéré comme un cadre financier mais aussi le contenu du budget c'est à dire les recettes et les dépenses.

En finances publiques ne sont étudiés bien sûr que les budget publics, celui de l'Etat, mais aussi ceux des collectivités territoriales et enfin ceux de la Sécurité sociale. Ainsi se dessine plusieurs disciplines proches : les finances de l'Etat, les finances locales, les finances sociales. Seules seront abordées ici les premières.

Enfin l'étude des finances publiques est avant tout entreprise en partant d'un point de vue juridique. Le budget de l'Etat est en effet un acte juridique, une loi de finances qui est élaborée et qui est exécutée selon des règles de droit bien précises.

Ces règles sont d'abord énoncées dans la Constitution (art 34, 39, 47, 40, ) qui renvoie à une loi organique. Elle a été prise par ordonnance sur la base de l'article 92 de la Constitution. Cette [ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959](#) constitue le texte fondamental du droit budgétaire. Toutefois l'ordonnance renvoie à d'autres textes notamment le [décret du 29 décembre 1962](#) portant règlement générale de la comptabilité publique.

Le 1<sup>er</sup> août 2001 [une loi organique relative au lois de finances](#) (LOLF) a été promulguée. Elle réorganise le droit budgétaire de manière importante en se substituant à l'ordonnance de 1959. Mais, ses dispositions ne s'appliqueront qu'à la loi de finances pour 2006 à l'exception de quelques mesures d'application immédiates.

Comme la notion de budget est centrale en finances publiques il faudra y consacrer un chapitre de cette introduction, mais avant il sera nécessaire de situer dans le temps cette discipline pour mieux en apprécier l'évolution.

## **CHAPITRE 1 - L'EVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES**

Les finances publiques ont évolué dans un triple cadre : politique, économique et bien sûr financier. Dans chacun des ces trois cadres on retrouve le clivage traditionnel qui oppose deux grandes catégories : les finances publiques classiques qui correspondent à la période allant de la Restauration à l'entre-deux-guerres et les finances publiques modernes correspondant à la période contemporaine.

### **SECTION I – Le cadre politique**

#### **§ 1 De l'Etat libéral à l'Etat providence**

##### **A - L'Etat libéral**

Les finances publiques classiques se développent dans le cadre d'un Etat libéral, c'est à dire un Etat qui laisse le maximum de liberté aux particuliers sur le plan économique. C'est donc un Etat « minimalitaire » selon l'expression de Marcel Prélot. En effet, de la Restauration à la Première guerre mondiale l'Etat n'exerce que des compétences réduites. Celles qui manifestent classiquement la puissance régaliennne : les relations internationales par le canal de la diplomatie ou par le biais des armées ; la sécurité intérieure grâce à la police et à la Justice. En bref, l'Etat libéral est un Etat gendarme. L'économie, la culture, le développement social tous ces secteurs sont laissés à l'initiative privée.

##### **B - L'Etat providence**

A partir de la guerre de 14-18, et à la suite de la grande crise de 1929, l'Etat va intervenir de plus en plus dans le domaine économique comme dans le domaine social. L'intervention de l'Etat se fera directement à travers les nationalisations dont les toutes premières sont liées à la guerre (les mines de potasse d'Alsace et les chemins de fer de l'Est) ensuite plusieurs vagues se succéderont (1936, 1945, 1982). Mais c'est de manière indirecte que l'intervention se fera le plus souvent, c'est à dire par le biais de réglementations qui encadrent de plus en plus les activités économiques et sociales.

Toutefois depuis un dizaine d'année, la tendance semble s'inverser puisque les privatisations se multiplient, la déréglementation est à l'ordre du jour.

## **§ 2 La fin de la prépondérance parlementaire**

Les finances publiques classiques correspondent à une période où le Parlement développe ses prérogatives face à l'exécutif et devient de plus en plus puissant. Le droit budgétaire traduit cette puissance et la consacre. Mais cette prépondérance parlementaire va s'estomper et disparaître à l'époque moderne.

### **A - Les principes de droit budgétaire consacrent la puissance parlementaire**

Deux grands types de principes vont voir le jour et contribueront au même but.

#### **a) Les principes d'autorisation**

Le budget est une autorisation de dépenses et de recettes donnée par le Parlement au Gouvernement. Cette autorisation se transforme en pouvoir dès lors qu'elle est suffisamment précise. C'est pourquoi, le principe de l'annualité va limiter l'autorisation dans le temps et le principe de la spécialité va limiter l'autorisation dans son objet : les dépenses sont précisées dans des chapitres budgétaires. L'annualité est énoncée dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 mais ne sera réellement mise en œuvre qu'à la Restauration. La spécialité des crédits, c'est à dire le vote par chapitre budgétaire sera appliqué dès 1830.

#### **b) Les principes de présentation**

Pour permettre au Parlement d'exercer pleinement son pouvoir budgétaire il est nécessaire que dans le budget soient rassemblées toutes les opérations budgétaires de l'Etat et ce dans un seul acte : c'est le principe de l'unité. Mais il est tout aussi nécessaire que dans la présentation interne du budget aucune dépense ou recette ne soit escamotée par le biais de compensations ou de contractions : c'est le principe de l'universalité.

### **B - L'inflexion des principes de droit budgétaire traduit le renforcement de l'exécutif**

Les principes d'autorisation et de présentation sont toujours présents dans le droit budgétaire actuel. L'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 les rappelle. Mais, dans le même temps elle admet de nombreux assouplissements voire des exceptions.

#### **a) L'inflexion des principes d'autorisation**

L'exécutif peut prendre ses distances avec l'autorisation budgétaire en tournant les principes. L'annualité peut être dépassée grâce aux autorisations de programme qui sont valables sans limitation de durée. Elle peut aussi être écartée par le biais de reports de crédits. La spécialité des crédits peut être dépassée par l'existence de chapitres globaux et surtout peut être écartée grâce aux virements de crédits et aux transferts de crédits. La loi organique relative aux lois

de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 prévoit de dépasser encore plus la spécialité et l'annualité en instituant une spécialité par programmes et en généralisant les autorisations de programmes sous le vocable d'autorisation d'engagement.

### **b) L'inflexion des principes de présentation**

L'unité est aujourd'hui dépassée dans la mesure où le budget comprend plusieurs composantes et se traduit par plusieurs actes tout au long de l'année. Quant à l'universalité elle peut être tournée par le biais de certaines procédures comme les marchés de transformation ou de conversion.

## **SECTION 2 – Le cadre économique**

### **§ 1 L'évolution du volume des finances publiques**

#### **A - Le volume réduit des finances publiques classiques**

En 1828 le budget de l'Etat dépassait le milliard, il doublait en 1860 pour atteindre 5 milliards à la veille de la Première guerre. Entre les deux guerres le budget passera de 50 milliards en 1930 à 100 milliards en 1949. Ainsi, entre 1828 et 1914 l'ensemble des dépenses publiques représentait 12 % du PIB.

#### **B - Le volume considérable des finances publiques modernes**

La loi de finances pour 2001 prévoit 1729 milliards de francs de dépenses pour le budget général de l'Etat auxquels il faut ajouter la centaine de milliards des budgets annexes et autant pour les comptes spéciaux du Trésor. Mais les dépenses publiques ce sont aussi celles du secteur public local (collectivités territoriales plus les établissements publics locaux), à peu près 1000 milliards, les dépenses des organismes de Sécurité sociale, 1931,4 milliards prévus dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001. Au total, les dépenses publiques représentent 52 % du PIB.

C'est entre les deux guerres que la croissance des finances publiques a pris une dimension aussi forte. Mais, c'est au lendemain de la guerre que la progression sera vertigineuse puisque l'on passera de 100 milliards en 1949 à 5000 milliards en 1957. Sous la V<sup>e</sup> (et en nouveaux francs) on débutera avec 50 milliards puis on passera à 100 milliards en 1963, 1000 milliards en 1985. Mais tous ces chiffres doivent être relativisés.

Entre les deux guerres, les finances publiques doubleront, elles atteindront 26,8 % du PIB en 1938. Au lendemain de la Deuxième guerre, la progression sera impressionnante puisqu'en 1947 elles atteindront 40,8 %. Il est vrai que la Sécurité sociale venait d'être créée. Enfin les 50% du PIB seront frôlés en 1985 pour être dépassés depuis.

Ce niveau élevé des finances publiques va mettre fin à leur neutralité.

### **§ 2 La fin de la neutralité des finances publiques**

A l'époque classique, les finances publiques sont neutres par rapport à l'économie. Cette neutralité s'appréciant dans les deux sens. Ainsi, elles doivent être inactives c'est dire qu'elles

ne peuvent influencer l'économie. Mais elles doivent aussi être insensibles : l'économie ne devant pas influencer les finances.

### **A - La fin du caractère inactif des finances publiques**

A l'époque moderne, en raison de leur volume important, les finances publiques sont objectivement actives. En effet, ce volume ne peut qu'avoir une incidence sur l'économie. Mais elles sont également subjectivement actives. Les responsables politiques utilisent sciemment les finances publiques pour produire des effets économiques. Ainsi les subventions, les avantages fiscaux pour ne citer que ces exemples sont bel et bien destinés à encourager des activités ou à soutenir des secteurs économiques. Le budget est donc devenu un instrument au service de l'économie.

### **B - La fin du caractère insensible des finances publiques**

Aujourd'hui les moindres variations de la conjoncture économique se répercutent dans le budget de l'Etat. Ainsi lorsque la croissance redémarre les rentrées fiscales sont beaucoup plus importantes que les prévisions ne l'indiquaient. Bien sûr la situation inverse est vraie aussi. Mais la sensibilité des différents impôts n'est pas la même. Certains réagissent plus rapidement que d'autres. La TVA est certainement celui qui est le plus sensible.

## **SECTION 3 Le cadre financier**

### **§ 1 La fin de l'équilibre budgétaire**

#### **A - Le principe de l'équilibre**

A l'époque classique, les finances publiques sont conçues comme les finances privées. C'est pourquoi, on recommande que les recettes et les dépenses s'équilibrent. En conséquence on prohibe le déficit mais aussi l'excédent. Le déficit est interdit parce qu'il impliquerait le recours à l'emprunt que l'on estime immoral. Quant à l'excédent il est proscrit dans la mesure où l'impôt ne peut servir qu'à couvrir les charges publiques. Il ne peut donc pas financer des réserves. Cette règle de l'équilibre qui deviendra un véritable dogme de la pensée financière classique sera abandonnée progressivement.

#### **B - L'abandon de l'équilibre**

L'abandon de la règle est justifié par un certain nombre de théories, mais il résulte surtout d'une pratique presque constante. C'est John Maynard Keynes qui est à l'origine de ce que l'on va appeler « la théorie du déficit systématique ». Pour cet auteur l'équilibre économique est plus important que l'équilibre budgétaire. Le budget n'étant qu'un instrument au service de l'économie on pourra utiliser « l'effet multiplicateur de la dépense » pour rétablir l'équilibre économique. En bref, l'augmentation des dépenses et donc le déficit provoqué va permettre de relancer l'économie et lorsque l'équilibre économique sera rétabli l'équilibre budgétaire suivra. Cette théorie va être appliquée avec plus ou moins de succès ici et là.

En France, sans pourtant se référer à la théorie de Keynes, le budget sera presque constamment en déficit. Sous la IV<sup>e</sup> République on ira jusqu'à établir un distinguo entre le

déficit et l'impasse. Sous la V<sup>e</sup> République, le budget sera exécuté en équilibre seulement durant quatre exercices 1970, 1971, 1972 et 1973.

## **§ 2 La place de l'impôt**

### **A - L'impôt, moyen de financement privilégié des finances publiques classiques**

Cette place particulière de l'impôt s'explique par des raisons politiques mais aussi par des raisons techniques. Sur le plan politique, c'est la [Déclaration des Droits de l'Homme](#) et du Citoyen de 1789 qui par son article 13 fait de l'impôt la seule ressource concevable puisqu'elle traduit sur le plan financier la philosophie politique de la participation des citoyens au pouvoir.

Sur le plan technique, les autres ressources sont interdites et par conséquent seul l'impôt reste. On sait déjà que l'emprunt est prohibé car il fait supporter le poids de la dette sur les générations futures quant aux ressources du domaine elles ont quasiment disparu à l'époque classique.

### **B - La variété des procédés de financement dans les finances publiques modernes**

Dans le cadre des finances publiques modernes l'impôt devient un procédé de financement parmi d'autres. En effet, l'emprunt a pris une place d'autant plus grande que le déficit augmentait, de plus les cotisations sociales représentent une part de plus en plus grande. De plus, pour financer les nombreuses activités économiques de nouveaux prélèvements voyaient le jour : taxes, redevances, taxes parafiscales. L'impôt dans ces conditions n'occupe qu'une place relativement réduite parmi l'ensemble des prélèvements obligatoires et de manière plus générale parmi l'ensemble des ressources publiques budgétaires ou non.

## **CHAPITRE 2 LA NOTION DE BUDGET DE L'ETAT**

Le terme de budget vient de « bougette » qui désignait au moyen-âge une bourse. Après avoir traversé la Manche et être revenu en France, le terme a acquis son sens actuel. Un budget est en effet un cadre dans lequel s'inscrivent les recettes et les dépenses d'une personne pour une durée déterminée. Mais cette notion relativement répandue prend dès lors qu'elle est appliquée à l'Etat et aux personnes publiques un sens particulier qui intègre le sens premier, mais qui le dépasse. Ainsi, on part d'une notion générique pour arriver à une notion spécifique.

### **SECTION 1 Une notion générique.**

La notion de budget est relativement connue. Pour les personnes privées comme pour les personnes publiques, le budget est un ensemble de comptes prévisionnels. Mais pour l'Etat, il existe plusieurs budgets.

## § 1 Le budget, ensemble de comptes prévisionnels

### A - Le budget des personnes privées

Pour les personnes privées, que ce soit les ménages ou les entreprises un budget est d'abord une prévision de recettes et de dépenses pour une période déterminée. Toutefois cette prévision est relativement précise : les recettes et les dépenses y sont recensées avec exactitude de manière exhaustive et ordonnée ; on a affaire à ce qu'il faut appeler des comptes, mais des comptes d'opérations qui sont à venir, bref des comptes prévisionnels. C'est cette notion qu'expose l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et que reprend la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 dans son article 6.

### B - Le budget de l'Etat au sens de l'article 16 O et 6 LOLF

L'article 6 O donne la définition suivante : « *Le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat* ». On découvre ainsi la dimension technique ou encore comptable du budget, celle qui est la plus répandue et la plus partagée. La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 dans son article 6 reprend cette formule en faisant disparaître le terme de compte qui peut prêter à confusion : « *Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat* ». Toutefois, l'Etat, en raison du volume important de ses opérations financières ainsi que de leurs particularités dispose de plusieurs budgets.

## § 2 Les différents budgets

Le budget de l'Etat comprend trois composantes.

### A - Le budget général

C'est la composante essentielle du budget que prévoit l'article 18 de l'Ordonnance en ces termes : « *L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général.* » formule reprise mot pour mot par l'article 6 de la LOLF.

### B - Les budgets annexes

L'article 20 de l'Ordonnance prévoit et définit les budgets annexes. Seuls des services se livrant à une activité qui « *tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix* » et non dotés de la personnalité juridique peuvent bénéficier de cette technique.

(Formule quasiment identique dans la LOLF (article 18) : « *I. - Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services.* »

C'est la loi de finances de l'année qui crée les budgets annexes. Ils sont au nombre de six : les Journaux officiels, les Monnaies et médailles, l'Aviation civile, la Légion d'honneur, l'Ordre de la Libération, le BAPSA (budget annexe des prestations sociales agricoles).

### **C - Les comptes spéciaux du Trésor**

Ils permettent de regrouper les opérations temporaires. L'ordonnance définit six catégories de comptes :

- Les comptes d'affectation spéciale ( art 25 O)
- Les comptes de commerce (art 26 O)
- Les comptes d'opérations avec les Gouvernements étrangers (art 27 O)
- Les comptes d'opérations monétaires (art 27 O)
- Les comptes d'avances (art 28 O)
- Les comptes de prêts (art 29 O)

La LOLF (article 19) ne met en place que 4 catégories de comptes spéciaux (le terme Trésor disparaissant :

*« Les comptes spéciaux ne peuvent être ouverts que par une loi de finances. Les catégories de comptes spéciaux sont les suivantes :*

*1o Les comptes d'affectation spéciale ;*

*2o Les comptes de commerce ;*

*3o Les comptes d'opérations monétaires ;*

*4o Les comptes de concours financiers.»*

Mais le budget de l'Etat ne peut être réduit à cet ensemble de comptes, à cette seule dimension financière et comptable. Il a une forme juridique particulière qui lui confère des fonctions propres. On passe ainsi d'une notion générique à une notion spécifique.

## **SECTION 2 Une notion spécifique**

Le décret du 19 juin 1956 disposait dans son article 1 : *« Le budget de l'Etat ... est arrêté par le Parlement dans la loi de finances »*. L'ordonnance du 2 janvier 1959 reprend cette démarche. Mais elle précise la notion de loi de finances tout en distinguant plusieurs catégories. Il en va de même de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

### **§ 1 Les lois de finances**

#### **A - Définition**

*« Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent. »*

Cet extrait de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance montre bien que la loi de finances est bien plus qu'un ensemble de comptes. Elle présente une double dimension : politique et économique. Sur le plan politique, les lois de finances *« déterminent »* les recettes et les dépenses ce qui revient à dire que le Parlement les autorise. Mais ce faisant il définit un équilibre économique c'est à dire le cadre de la politique économique du pays.

### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

La définition donnée est très proche, seule change la référence à l'équilibre :  
« les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent » (article 1<sup>er</sup>)

## **B - Contenu**

Une grande partie du contenu de la loi de finances est obligatoire, le reste est facultatif.

### **a) Contenu obligatoire**

- les dispositions relatives aux ressources et aux charges de l'Etat,
- les dispositions destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques
- les dispositions imposant aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires
- les dispositions créant ou transformant des emplois

### **b) Contenu facultatif**

- les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui peuvent également être contenues dans des lois ordinaires.

Enfin toutes autres dispositions ne peuvent être inscrites dans les lois de finances.

### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

☞ **L'article 34 fixe le domaine exclusif des lois de finances de l'année :**

« I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

1o Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat

2o Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire

3o Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'Etat

4o Evalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6

5o Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;

6o Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat ;

7o Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;

8o Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui

concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement :

9o Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an.

II. - Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

1o Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

2o Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;

3o Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

4o Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2o du II de l'article 15 ;

5o Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ;

6o Autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement »

☞ Au sein de ce domaine exclusif sont distinguées **des dispositions qui figurent obligatoirement** : celles prévues aux 1o, 5o, 6o, 7o et 8o du I et aux 1o, 2o et 3o du II. (soulignées en haut)

☞ Enfin, la LOLF énumère **les dispositions que l'on peut trouver soit dans une loi de finances soit dans une loi ordinaire**. La loi de finances de l'année

7o Peut :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire

b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année

c) Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales

d) Approuver des conventions financières

e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques

f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

## § 2 – Les catégories de lois de finances

L'ordonnance a prévu trois types de lois de finances, le Conseil Constitutionnel en a ajouté un quatrième que la LOLF a intégré (article 45). La LOLF reprend cette distinction.

## A - La loi de finances de l'année

« La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. » Cette définition formulée par l'article 2 de l'ordonnance reprend les deux fonctions classiques du budget de l'Etat : la prévision et l'autorisation. Elle donne à cette notion une dimension juridique et politique. La LOLF ne donne pas de définition générale de la loi de finances de l'année, elle énumère le contenu de celle-ci.

## B - Les lois de finances rectificatives

La prévision budgétaire comme toutes les prévisions doit pouvoir être modifiée en raison de la survenance d'événements inattendus. Aussi, « *Seules des lois de finances dites rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année.* » (art 2). Cependant, il est possible de distinguer au moins deux grands types de loi de finances rectificative. D'ailleurs c'est ce que fait la LOLF qui ajoute (article 35) : « *Le cas échéant, elles ratifient les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances* »

### a) « les lois de finances rectificatives de fin d'année »

Chaque année, au mois de décembre, après le vote de la loi de finances de l'année à venir est votée une loi de finances rectificative concernant l'année qui se termine. Cette loi entérine les modifications intervenues tout au long de l'année par voie réglementaire.

### b) « les lois de finances rectificatives traduisant les changements de politique »

Lorsqu'un nouveau Gouvernement arrive au pouvoir il met en œuvre une nouvelle politique cela se traduit budgétairement parlant par une loi de finances rectificative. Ce fut le cas en 1981 après l'élection présidentielle, en 1986 lors de la première cohabitation etc.

## C - Les lois de règlement

L'article 2 de l'ordonnance définit ces lois à partir de deux finalités. D'abord la constatation des résultats qui se fait à travers l'établissement du « *compte de résultat de l'année* » (art 35 O). La deuxième finalité de cette loi réside dans l'approbation des différences entre les résultats et les prévisions qui se traduit par l'autorisation du « *transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor* » (art 35 O).

### Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)

(article 37)

« *I. - La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle*

*II. - La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement.*

*III. - La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues à l'article 30. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes. »*

## D - Les lois « spéciales »

Dans sa [décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979](#), le Conseil Constitutionnel a reconnu le caractère de loi de finances à une loi qui autorisait le recouvrement des impôts à la suite de l'annulation de la loi de finances de l'année par le même Conseil Constitutionnel.

✍ L'article 1<sup>er</sup> de la LOLF donne à ces lois le caractère de loi de finances.

Le budget de l'Etat sera étudié dans une première partie en tant qu'institution c'est à dire comme un ensemble de règles durables et dans une seconde partie en tant que processus, c'est à dire comme un ensemble de séquences s'articulant dans le temps.

## **PREMIÈRE PARTIE : L'INSTITUTION BUDGÉTAIRE**

Le budget prévoit et autorise les recettes et les dépenses de l'Etat. Cette définition met bien en valeur, les éléments de cette institution : les recettes et les dépenses, mais aussi la manière dont elle est conçue : comme acte d'autorisation et de prévision.

### **TITRE 1 LES ELEMENTS DE L'INSTITUTION**

Deux éléments constituent nécessairement le budget : les dépenses et les recettes. On commencera par les dépenses car dans les finances classiques elles étaient premières comme le traduisait fort bien Gaston Jèze quand il disait : « *Il y a des dépenses, il faut les couvrir* »

### **CHAPITRE 1 LES DÉPENSES**

#### **SECTION 1 Le montant des dépenses**

Selon la loi de Wagner, les dépenses publiques auraient une tendance naturelle à croître. Cette croissance est bien réelle. On en prendra la mesure avant d'en rechercher l'explication.

#### **§ 1 La mesure de la croissance des dépenses**

Les difficultés de l'approche du problème n'empêche cependant pas la collecte de quelques résultats.

##### **A – Les difficultés**

##### **a) L'accroissement apparent et l'accroissement réel**

Deux facteurs importants introduisent des distorsions dans la constatation des résultats.

##### **1° Le facteur monétaire**

Le franc est resté stable de la restauration à la guerre de 14-18. Mais depuis 1928 il a subi 18 dévaluations : 5 sous la III<sup>e</sup> République, 7 sous la IV<sup>e</sup> République, 6 sous la V<sup>e</sup> République.

##### **2° Le facteur comptable**

On n'a pas toujours comptabilisé les dépenses de la même manière. La « superficie » budgétaire change souvent. On crée tel budget annexe ou plus grave on débudgétise telle ou telle dépense.

Ces deux facteurs contribuent à masquer l'accroissement réel derrière l'accroissement apparent. Mais d'autres difficultés se présentent.

## **b) L'accroissement absolu et l'accroissement relatif**

La réalité de l'Etat varie dans le temps et donc ses dépenses sont difficilement comparables.

### **1° La réalité territoriale et démographique de l'Etat**

La France de la Restauration n'a pas grand chose à voir avec celle de la V<sup>e</sup> République, entre ces deux extrémités de nombreux changements territoriaux et démographiques ont affecté la réalité des dépenses publiques. L'Alsace et la Moselle ont été annexés en 1870 puis ont été réintégrés. La décolonisation a transformé la situation. Quant à la population, elle a également évolué. On est passé de 25 millions en 1789 à 60 millions aujourd'hui. La population active a quasiment doublé puisqu'elle était de 13,5 millions en 1845 et qu'elle a atteint les 22,5 millions en 1980.

### **2° La réalité politique et économique de l'Etat**

Sous la Restauration, la décentralisation n'existait quasiment pas. Depuis, les collectivités territoriales se sont multipliées et diversifiées. Leur autonomie financière s'est accrue. D'autre part de nombreux établissements publics ont contribué au démembrement financier de l'Etat.

Sur le plan économique les changements sont également considérables. Le PIB qui était de 50 milliards de francs en 1913 est aujourd'hui (2001) de 9624 milliards.

## **B – Les résultats**

### **a) Les résultats de l'année**

#### **1° Les dépenses de l'Etat**

La loi de finances pour 2002 prévoit et autorise 266 milliards d'euros (Md€) (soit 1740 milliards de francs) de dépenses pour le budget général contre 260 Md€ l'an dernier. Ce qui représente à peu près (23 % du PIB)

#### **2° Les dépenses publiques**

Aux dépenses de l'Etat, il faut ajouter celles des collectivités territoriales et des établissements publics locaux c'est à dire presque 130 Md€ (moins de 10% du PIB), les dépenses de tous les organismes de Sécurité sociale à savoir ? 290 Md€ (? 24 % du PIB) prévus dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001. Au total, les dépenses publiques devraient représenter en 2001, 52,3 % du PIB.

### **b) Les résultats sur une longue période**

#### **1° Les chiffres bruts**

En 1828 le budget de l'Etat dépassait le milliard de francs, il doublait en 1860 et atteignait 5 milliards à la veille de la Première guerre. L'écart va grandir pendant l'entre deux guerres. On passera de 50 milliards en 1930 à 100 milliards en 1949. Par la suite la progression sera vertigineuse, on frôlera les 5000 milliards en 1957. Sous la V<sup>e</sup>, en nouveaux francs, on débutera avec 50 milliards puis on passera à 100 milliards en 1963, 1000 milliards en 1985.

## 2° Les chiffres relatifs

Si l'on rapporte les chiffres bruts à des agrégats économiques, on peut se faire une idée plus précise de l'évolution des dépenses publiques. Ainsi, entre 1828 et 1914 l'ensemble des dépenses publiques représentait 12 % du PIB. Entre les deux guerres elles doubleront et passeront à 26,8 % en 1938. Au lendemain de la Deuxième guerre, la progression sera vertigineuse. Ainsi en 1947 elles atteindront 40,8 %. Enfin les 50 % du PIB seront frôlés en 1985 pour être dépassés depuis.

### PART DES DEPENSES PUBLIQUES DANS LE PIB

	1995	1996	1997	1998	1999
État	24,2	24,5	24,3	23,7	23,8
Organismes divers d'administration centrale	3,9	3,7	3,6	3,8	3,7
Administrations publiques locales	10,0	10,1	9,9	9,8	9,9
Administrations de sécurité sociale	24,3	24,4	24,3	24,1	24
<b>Administrations publiques</b>	<b>55,3</b>	<b>55,6</b>	<b>54,9</b>	<b>54,2</b>	<b>54,2</b>

Sources : INSEE

### PART DES DEPENSES PUBLIQUES DANS LE PIB

1957	1960	1978	1985	1997	1998	1999	2000	2001	2002
33%	39%	45%	50%	55%	53,9%	53,5%	52,8%	52,5%	52,3%

## § 2 L'explication de la croissance des dépenses

### A – Les explications politiques

#### a) De l'Etat-gendarme...

Pendant toute la période des finances publiques dites « classiques » c'est à dire de la Restauration à la Première guerre mondiale, l'Etat s'est contenté de quelques compétences. Il s'agit au sens large du maintien de l'ordre tant à l'intérieur, qu'à l'extérieur ce qui explique le terme d'Etat-gendarme. Ainsi, l'ordre est-il maintenu par des moyens pacifiques par la Justice à l'intérieur et la Diplomatie à l'extérieur, mais parfois la force est nécessaire et c'est la Police à l'intérieur et les Armées à l'extérieur. On reconnaît là les compétences régaliennes, celles qui ont traditionnellement été mises en œuvre par l'Etat. Dans ces conditions on a affaire à un Etat qui est très peu engagé, à un Etat qui a par conséquent été qualifié de « minimalitaire » par Marcel PRELOT. Les dépenses d'un tel Etat sont évidemment réduites.

#### b)...à l'Etat-providence

C'est la guerre de 14-18 et la crise de 1929 qui vont contribuer à bouleverser la situation. Devant la situation exceptionnelle au sens fort du mot et la défaillance de l'initiative privée, l'Etat va intervenir de plus en plus. Désormais l'on attend tout de l'Etat soit qu'il prend en charge directement certains secteurs : c'est la nationalisation, soit qu'il arbitre entre les intérêts : c'est la réglementation. Ce Welfare State coûte évidemment beaucoup. Il explique en grande partie l'augmentation considérable des dépenses publiques durant l'entre deux guerre et surtout au lendemain de la dernière. Pourtant, depuis 1986 on a assisté à une succession de privatisations et à une déréglementation, des prix (ordonnance du 1<sup>er</sup> dec. 1986) mais aussi du crédit et des marchés de capitaux. D'autres explications doivent donc être recherchées.

## B – Les explications techniques

Elles varient selon que l'on se place du côté des citoyens ou du côté de l'Etat.

### a) Du côté des citoyens

#### 1° Des besoins de plus en plus coûteux

Dans une économie qui se situe parmi les quatre meilleures du monde, les citoyens sont exigeants. Ils veulent pouvoir disposer des équipements les plus performants et les plus perfectionnés. Or, ceux-ci, qu'il s'agisse des équipements hospitaliers ou scolaires ou de recherche ont un coût de plus en plus important. D'autre part, même si tous ces équipements ne sont pas toujours en soi très chers, leur nombre s'élève de plus en plus pour couvrir l'ensemble du territoire.

#### 2° Des dépenses de santé de plus en plus importantes

Les dépenses publiques qui augmentent sont les dépenses de santé et de manière générale celle de la Sécurité sociale. Elles sont plus importantes que celles de l'Etat proprement dit. Or la demande de soins est de plus en plus importante dans un Etat développé.

### La part des dépenses publiques dans le PIB (En % du PIB)

	1995	1996	1997	1998
État	24,2	24,5	24,3	23,7
Organismes divers d'administration centrale	3,9	3,7	3,6	3,8
Administrations publiques locales	10,0	10,1	9,9	9,8
Administrations de sécurité sociale	24,3	24,4	24,3	24,1
Administrations publiques	55,3	55,6	54,9	54,2

*Le total des administrations publiques est inférieur à la somme de ses composantes en raison des opérations de consolidation (transferts entre sous-secteurs).*

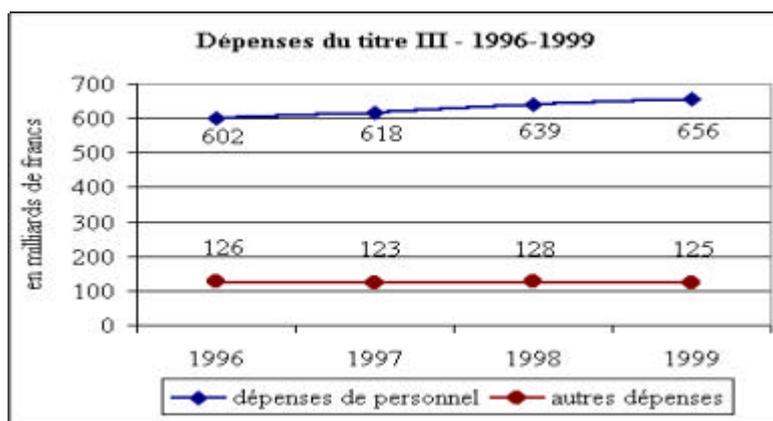
**Sources : comptes de la nation 1998 - base 95, Insee, Direction de la Prévision, Comptabilité Publique**

### b) Du côté de l'Etat

### **1° Une mauvaise gestion et une faible productivité**

L'Etat a la réputation de mal gérer. Ses instruments de gestion sont mal adaptés puisque la comptabilité publique a pour finalité de vérifier que l'autorisation budgétaire est convenablement exécutée. Rien n'est fait pour permettre d'apprécier l'efficacité de la dépense. Dans ces conditions les gaspillages sont inévitables. La Cour des comptes en dénonce régulièrement dans son rapport annuel.

D'autre part, la productivité des activités publiques ne s'accroît que difficilement car elles impliquent le recours à une main d'œuvre importante. Dans ces conditions la part des dépenses de personnel ne cesse de croître. Elles occupent une place importante : près de la moitié des dépenses de l'Etat.



Cour des comptes. Rapport sur l'exécution des lois de finances 1999

### **2° L'anesthésie fiscale**

De nombreuses techniques fiscales permettent aujourd'hui de rendre l'impôt indolore. Cela revient à dire que le contribuable paye l'impôt sans s'en rendre compte. C'est le cas des impôts indirects qui par définition sont quasiment invisibles. C'est le cas des impôts directs pour lesquels la mensualisation et la personnalisation de plus en plus grande ont le même effet. Or cette anesthésie fiscale favorise indirectement l'augmentation des dépenses puisque l'augmentation corrélative des impôts est masquée.

## **SECTION 2 L'OBJET DES DEPENSES**

L'objet des dépenses est varié. Diverses classifications permettent de se rendre compte de cette diversité.

### **§ 1 Le point de vue administratif**

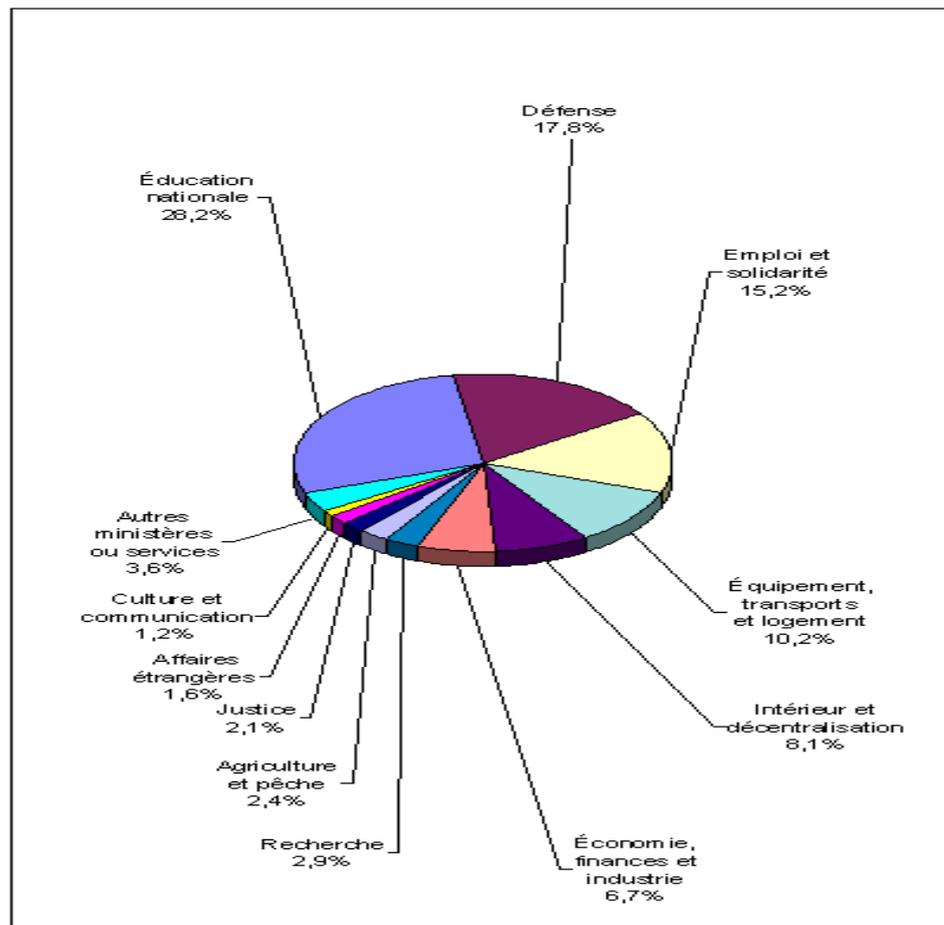
L'administration au sens matériel est un ensemble de services. On peut classer les dépenses selon les services destinataires. Mais l'administration au sens fonctionnel c'est un ensemble d'activités et de missions. On peut également classer les dépenses selon les fonctions remplies.

<b>SECTION MINISTÉRIELLE</b>	<b>LFI 2000</b>	<b>PLF 2001 à structure constante</b>	<b>PLF 2001/ LFI 2000</b>
Affaires étrangères	21 079	21 957	4,2%
Agriculture et pêche	29 452	29 617	0,6%
I. Aménagement du territoire	1 943	1 749	-10,0%
II. Environnement	4 335	4 692	8,2%
Anciens combattants	24 088	23 771	-1,3%
Charges communes	330 358	335 798	1,6%
Culture et communication	16 254	16 672	2,6%
Économie, finances et industrie	92 072	90 821	-1,4%
Éducation nationale	377 823	388 092	2,7%
Emploi et solidarité	214 601	215 738	0,5%
Équipement, transport et logement	138 494	138 420	0%
Intérieur et décentralisation	56 774	59 280	4,4%
Collectivités locales	31 666	31 970	1,0%
<i>Rappel concours de l'État aux collectivités locales</i>	293 510	318 243	8,4%
Jeunesse et sports	3 279	3 401	3,7%
Justice	28 178	29 033	3,0%
Outre-mer	6 378	6 815	6,9%
Budget civil de recherche et de développement	54 647	55 865	2,2%
dont budget de la recherche et technologie	39 861	40 268	1,0%
Services du Premier ministre (hors audiovisuel public)	4 486	4 835	7,8%
Audiovisuel public	900	2 164	140,5%
<b>TOTAL BUDGETS CIVILS</b>	1 422 023	1 445 093	1,6%
Défense	242 833	244 735	0,8%
<b>DEPENSES BUDGET GÉNÉRAL</b>	1 664 856	1 689 828	1,5%
Solde des comptes spéciaux du Trésor	-2 998	-9 166	n.s.
<b>CHARGES BUDGÉTAIRES</b>	1 661 857	1 680 662	1,1%

\* : hors réforme taxe d'habitation et suppression de la vignette automobile

## A – La classification organique

C'est la plus ancienne. Elle regroupe les dépenses d'après les autorités administratives : ministères, services. C'est ce que l'on appelle un budget de moyens. Il est important pour les services de savoir combien ils peuvent dépenser. C'est là l'utilité d'une telle classification. C'est la raison pour laquelle cette classification est aujourd'hui encore utilisée. Mais, les ministères changent, de plus, un même ministère ne couvre pas nécessairement l'ensemble du secteur qui lui revient. C'est pourquoi la classification fonctionnelle s'est développée.

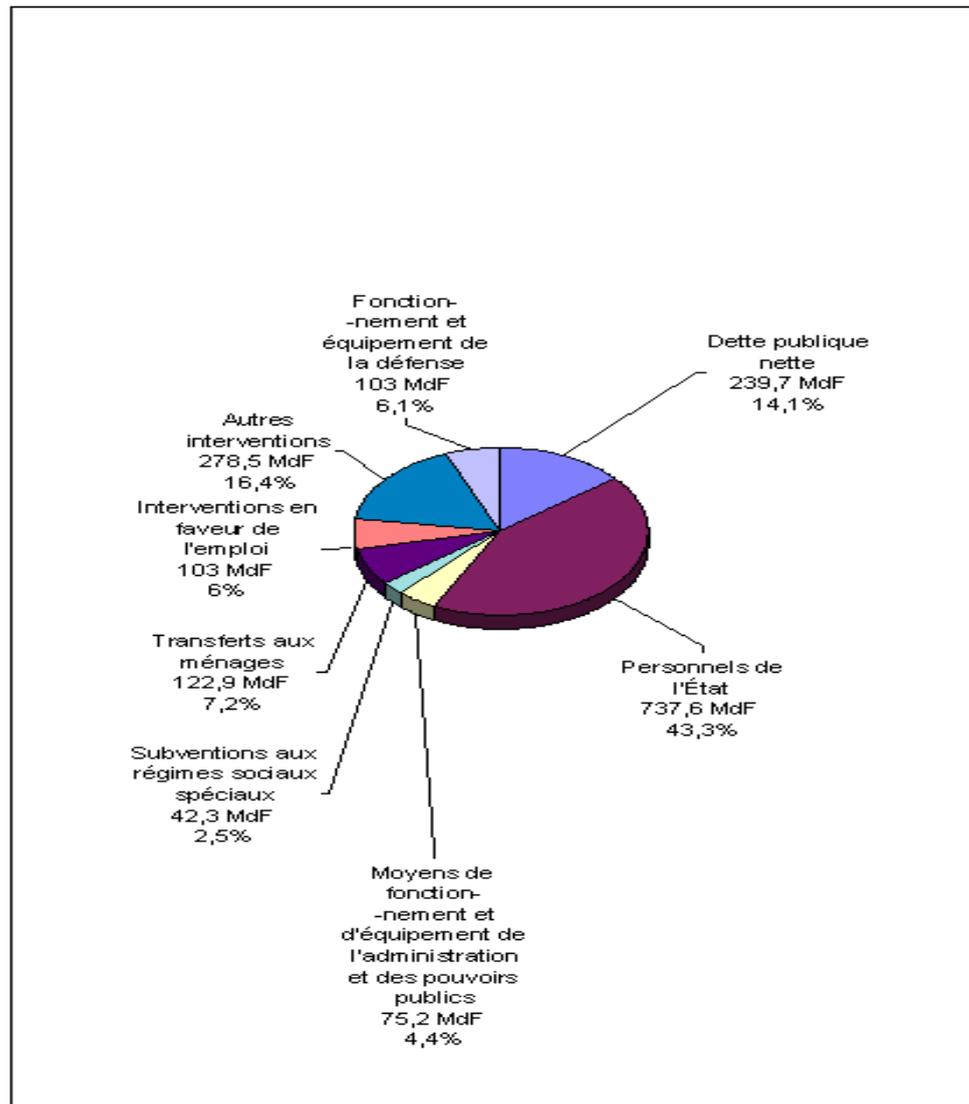


**SOURCE MINEFI**

## **B – La classification fonctionnelle**

Si la précédente classification correspond aux finances publiques classiques, la classification fonctionnelle correspond, elle, aux finances publiques modernes. Dans cette perspective ce ne sont plus les moyens mais les fins qui sont pris en compte.

Cette démarche est apparue au lendemain de la guerre. Plusieurs expériences ont été tentées en France, la plus importante date de 1972. Une nomenclature assez précise a été mise en place depuis elle a été modifiée et surtout le budget fonctionnel n'apparaît plus dans les documents budgétaires proprement dit. Cependant on continue à utiliser une présentation fonctionnelle moins apparente. De plus, dans différents documents officiels on présente souvent les dépenses sous un angle fonctionnel simplifié c'est le cas de ce que l'on appelle le « 8 postes » :



SOURCE MINEFI

## § 2 Le point de vue économique et financier

### A – La classification financière : dépenses définitives et temporaires

Avec les finances publiques modernes on a vu apparaître une nouvelle catégorie de dépenses : les dépenses temporaires. Il s'agit de dépenses qui s'éteignent d'elles-mêmes au bout d'un certain temps. Il s'agit, on l'a compris, de prêts accordés par l'Etat. Ceux-ci constituent bien dans un premier temps une dépense puisque l'on peut constater un décaissement. Mais, cette dépense va s'annuler au bout d'un certain temps, puisque le prêt accordé sera remboursé.

Ce type de dépense s'est multiplié avec le temps. Les prêts bonifiés par l'Etat constituant une forme de l'interventionnisme. Par conséquent, il a été nécessaire de comptabiliser à part ces dépenses, bref de distinguer les dépenses temporaires des dépenses définitives.

en millions de francs)	Ressources	Dépenses ordinaires civiles	Dépenses civiles en capital	Dépenses militaires	Dépenses totales ou plafonds des charges	Soldes
<b>A.Opérations à caractère définitif</b>						
<b>Budget général</b>						
Montants bruts	1.895.609	1.766.788				
<i>A déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	366.970	366.970				
Montants nets du budget général	1.528.639	1.399.818	79.255	244.734	1.723.807	
<b>Comptes d'affectation spéciale</b>	81.999	21.340	60.611		81.951	
Totaux pour le budget général et les comptes d'affectation spéciale	1.610.638	1.421.158	139.866	244.734	1.805.758	
<b>Budgets annexes</b>						
Aviation civile	8.958	6.866	2.092		8.958	
Journaux officiels	1.269	948	321		1.269	
Légion d'honneur	121	107	14		121	
Ordre de la Libération	6	4	2		6	
Monnaies et médailles	1.201	1.161	40		1.201	
Prestations sociales agricoles	96.221	96.221	"		96.221	
Totaux des budgets annexes	107.776	105.307	2.469		107.776	
<b>Solde des opérations définitives (A)</b>						<b>-195.120</b>
<b>B.Opérations à caractère temporaire</b>						
<b>Comptes spéciaux du Trésor</b>						
Comptes d'affectation spéciale	"				48	
Comptes de prêts	9.249				3.492	
Comptes d'avances	369.185				365.298	
Comptes de commerce (solde)					102	
Comptes d'opérations monétaires (solde)					391	
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (solde)					-15	
<b>Solde des opérations temporaires (B)</b>						<b>9.118</b>
<b>Solde général (A+B)</b>						<b>-186.002</b>

Article d'équilibre du projet de loi de finances pour 2001(Source MINEFI)

## B – La classification économique

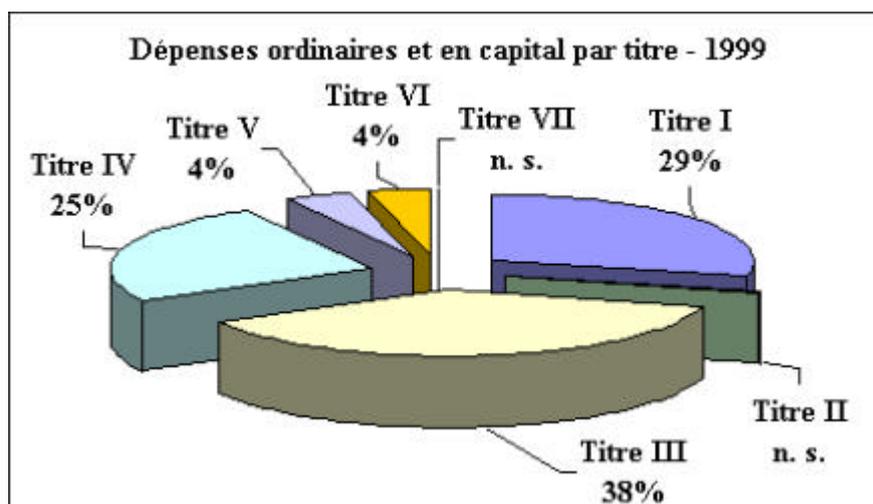
### a) La distinction fonctionnement /investissement

C'est une distinction classique qui est utilisée dans le secteur privé comme dans le secteur public.

La LOLF prévoit qu'une annexe explicative présentera le budget de l'Etat en deux sections : fonctionnement et investissement, comme celui des collectivités territoriales. (article 51-3°)

### ***1° Les dépenses en capital***

Certaines dépenses accroissent le patrimoine ce sont les dépenses d'investissement que l'on appelle dépenses en capital dans le budget de l'Etat. Elles sont rassemblées dans le Titre V (Investissements effectués par l'Etat) et dans le Titre VI (Subventions d'investissements accordées par l'Etat). Elles représentent peu de choses : 1/10<sup>e</sup> de l'ensemble des dépenses (24 Md€ en 2001 et 2002). Leur part décroît. Encore faut-il ajouter que les équipements militaires représentent la moitié de ces dépenses. En réalité l'équipement civil est de plus en plus assuré par les collectivités territoriales et principalement les régions.



*Source : Cour des comptes : Rapport sur l'exécution des lois de finances 1999*

### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

L'article 5 distingue 7 titres comme dans l'ordonnance les 4 premiers correspondent aux dépenses de fonctionnement, mais leur répartition n'est pas la même, de plus ces titres regroupent des catégories qui sont précisément énumérées :

TITRE 1 Les dotations des pouvoirs publics

TITRE 2 Les dépenses de personnel

Elles comprennent :

- les rémunérations d'activité les cotisations et contributions sociales
- les prestations sociales et allocations diverses

TITRE 3 Les dépenses de fonctionnement

Elles comprennent :

- les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel

- les subventions pour charges de service public.

TITRE 4 Les charges de la dette de l'Etat

Elles comprennent :

- les intérêts de la dette financière négociable

- les intérêts de la dette financière non négociable les charges financières diverses

### **2° Les dépenses de fonctionnement**

Ces dépenses permettent d'assurer le fonctionnement des services. Elles sont regroupées dans le Titre I (Dette publique) qui rassemble les intérêts de la dette publique (37,2 Md€ en 2002 contre 37 Md€ en 2001), le Titre II ( Pouvoirs publics) qui comme son nom l'indique précise que ce sont les dépenses de fonctionnement de la Présidence de la République, des assemblées parlementaires, du Conseil constitutionnel etc... Elles s'élevaient à 74,8 Md€ en 2001 et devraient atteindre 77,1 Md€ en 2002. Elles sont également rassemblées dans le Titre III ( Moyens des services) où l'on trouve les dépenses de personnel où l'on trouve les dépenses de personnel : Partie 1 (Rémunération d'activité); Partie 2 (Pensions); Partie 3 (Charges sociales) et de matériel: Partie 4 (Matériel et fonctionnement); Partie 5 (Travaux d'entretien); Partie 6 (Subventions de fonctionnement): Partie 7 (Dépenses diverses). Il s'agit du titre le plus important. Cette année il s'élevait à 98,4 Mds € et atteindra 102,4 Md€ l'an prochain. Enfin, les dépenses de fonctionnement correspondent au Titre IV (Interventions publiques) qui ne devrait pas augmenter l'année prochaine : 75 Md€ contre 75,1 Md€ en 2001.

### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

Les 3 derniers titres rassemblent les dépenses d'investissement (article 5) :

TITRE 5 Les dépenses d'investissement comprennent :

- les dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat ;
- les dépenses pour immobilisations incorporelles de l'Etat.

TITRE 6 Les dépenses d'intervention comprennent :

- les transferts aux ménages ;
- les transferts aux entreprises ;
- les transferts aux collectivités territoriales ;
- les transferts aux autres collectivités ;
- les appels en garantie.

TITRE 7 Les dépenses d'opérations financières comprennent :

- les prêts et avances ;
- les dotations en fonds propres ;
- les dépenses de participations financières.

### **b) La distinction service/transfert**

Certaines dépenses ont une contrepartie ce sont des dépenses de service. On peut citer comme exemple les dépenses de personnel. En échange des sommes correspondant aux traitements un travail est fourni. Ces dépenses sont des dépenses de fonctionnement ou encore des dépenses en capital.

D'autres dépenses n'ont pas de contrepartie pour l'Etat : il s'agit de subventions par exemple. Dans ces dépenses un transfert de revenus est opéré par l'Etat d'une catégorie sociale vers une autre. C'est la raison pour laquelle on parle dans ce cas de dépenses de transfert. Elles apparaissent dans le Titre I (Dette publique) qui rassemble les intérêts de la dette publique. Elles apparaissent aussi dans le titre IV (Interventions publiques).

Les dépenses de fonctionnement et les dépenses de transfert forment ce que l'on appelle dans le jargon budgétaire les dépenses ordinaires.

### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

Les Titres 4 (Charges de la dette) et 6 (Dépenses d'intervention) regroupent des dépenses de transfert.

## **CHAPITRE 2 LES RECETTES**

### **Les taux de prélèvements obligatoires (En % du PIB)**

<b>Taux de prélèvements obligatoires</b>							
<i>En points de PIB</i>	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Administrations publiques et UE</b>	44,9	45,7	45,2	44,7	44,5	44,0	43,8
<b>Etat</b>	17,2	17,9	17,3	17,0	17,3	17,1	17,2
<b>Organismes divers d'adm. centrale</b>	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
<b>Administrations publiques locales</b>	5,7	5,5	5,2	5,0	4,8	4,6	4,6
<b>Administrations de sécurité sociale</b>	20,6	20,9	21,4	21,4	21,2	21,0	20,9
<b>Union Européenne</b>	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,3

### **SECTION 1 Les recettes fiscales**

L'impôt est une notion dont les contours ont évolué selon que la doctrine ou selon que la jurisprudence la définissait.

#### **§ 1 L'impôt et la doctrine**

En 1936, Gaston Jèze définissait l'impôt en ces termes : « *prestation pécuniaire requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie en vue de la couverture des charges publiques* ». Cette définition souligne le caractère, la nature et la finalité du prélèvement fiscal.

#### **A - Caractère : un prélèvement obligatoire**

Le caractère obligatoire de l'impôt a une signification bien précise qui peut engendrer une contradiction avec d'autres principes relatif à l'impôt.

### **a) Signification**

#### **1° L'impôt est l'une des manifestations de la Souveraineté**

Le terme utilisé indique bien que ce prélèvement est établi unilatéralement et s'impose au contribuable. L'impôt est bien l'une des prérogatives de puissance publique.

#### **2° Le contribuable ne peut se soustraire à l'obligation fiscale.**

Si toutefois il s'y refuse la contrainte pourra être utilisée unilatéralement. Des sanctions fiscales s'appliqueront quasiment automatiquement.

### **b) Contradiction**

#### **1° Les éléments de la contradiction**

Ce caractère obligatoire peut sembler contradictoire avec le principe du consentement de l'impôt. C'est si vrai que les révolutionnaires vont parler non plus d'impôt mais de contribution. Celle-ci est en effet consentie par la Nation ou ses représentants comme l'indique l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ».

#### **2° Le dépassement de la contradiction**

En réalité ce n'est pas le contribuable qui consent l'impôt, c'est la Nation c'est à dire le nouveau Souverain. Et c'est parce que le Souverain crée l'impôt par la Loi que celui-ci du même coup est obligatoire pour le contribuable. Plus la Nation et les contribuables ne feront qu'un et plus ces derniers consentiront vraiment l'impôt.

Plus précisément encore, le législateur intervient deux fois en matière fiscale. D'abord en créant l'impôt (article 34 C : *La loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures*), la loi en question étant une loi ordinaire ou une loi de finances.

Le législateur intervient une seconde fois en autorisant chaque année par la loi de finances le recouvrement des impôts selon une formule rituelle : « *La perception des impôts, produits et revenus affectés à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir continue d'être effectuée pendant l'année 2001 conformément aux lois et règlements et aux dispositions de la présente loi de finances* »

## **B - Nature : un prélèvement définitif et sans contrepartie**

### **a) La nature définitive de l'impôt**

La somme versée par le contribuable au titre de l'impôt ne lui est en aucune manière reversée sauf bien sûr en cas d'erreur. L'impôt est donc une ressource définitive. Il se distingue ainsi de l'emprunt dont le montant intégral est remboursé au souscripteur.

### **b) L'absence de contrepartie directe de l'impôt**

#### **1° Signification**

##### **≪≪ Le contribuable qui paie ses impôts n'obtient rien en échange.**

Les services qui pourraient lui être rendu le sont à l'usager des services publics et non au contribuable. Or les deux qualités peuvent évidemment se superposer, mais d'abord ce n'est pas nécessaire et surtout il n'y a aucun lien entre les deux.

##### **≪≪ L'impôt ne peut être affecté à une dépense particulière.**

C'est là l'application de la règle plus générale de la non-affectation des recettes aux dépenses.

## **2° Conséquences**

L'absence de contrepartie entraîne la mise en place de techniques propres à ce prélèvement.

### **⚡ Qui paie l'impôt ?**

C'est le contribuable. Il est déterminé par un certain nombre d'éléments que la loi fiscale énonce.

### **⚡ Comment est établi l'impôt ?**

La loi fiscale détermine l'assiette de l'impôt c'est à dire ce sur quoi est assis le prélèvement : le revenu, le capital ou la dépense.

### **⚡ Quel est le montant de l'impôt ?**

Là encore, c'est la loi fiscale qui précise ce que l'on appelle la liquidation. Il s'agit le plus souvent d'appliquer un taux à la base de l'impôt c'est à dire l'assiette quantifiée.

## **C - Finalité : la couverture des charges publiques**

Cette finalité est purement financière, actuellement elle se diversifie.

### **a) Une finalité purement financière à l'époque classique**

#### ***1° Elle est consacrée par la Déclaration des droits de l'Homme***

Art. 13. – « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ».

#### ***2° Elle se fonde sur la neutralité des finances publiques***

A l'époque classique, les finances publiques sont neutres par rapport à l'économie. Dans ces conditions, les impôts ne peuvent pas influencer l'économie ou le social. Si des impôts sont perçus c'est uniquement pour financer les dépenses publiques.

### **b) Une finalité diversifiée à l'époque moderne**

#### ***1° Le développement de l'interventionnisme fiscal***

On a vite compris que l'impôt pouvait devenir un instrument d'incitation au développement de certaines activités économiques ou sociales. Il suffit en effet de prévoir des réductions fiscales liées à ces activités pour les encourager ou au contraire de prévoir une sur-imposition pour d'autres afin de les enrayer. Ainsi est apparu ce que l'on appelle l'interventionnisme fiscal. Ce qui revient à dire que l'impôt devient un instrument au service de l'interventionnisme économique et social.

#### ***2° Les risques de contradiction avec la finalité financière***

A force de prévoir des déductions fiscales en vue de favoriser tel ou tel comportement on a diminué les rentrées fiscales. C'est ainsi que l'on a vu apparaître la notion de dépense fiscale qui désigne en réalité le manque à gagner engendré par l'interventionnisme fiscal. La finalité financière est certes compatible avec la finalité économique et sociale, toutefois elle doit rester la finalité principale.

## **§ 2 L'impôt et la jurisprudence**

Dans sa décision 82-124 L du 23 juin 1982, le Conseil constitutionnel, a inauguré une nouvelle démarche afin de déterminer la nature fiscale d'un prélèvement. Il l'a fait en utilisant les termes « *impositions de toutes natures* », issus de l'article 34 de la Constitution, pour désigner ce prélèvement. Ce faisant il élargissait la notion elle-même.

## A - La transformation de la démarche

Pour le Conseil constitutionnel, est une « *imposition de toute nature* » tout prélèvement qui n'est ni une taxe parafiscale, ni une redevance, ni une cotisation sociale. La démarche utilisée peut être qualifiée de négative, puisque le Conseil procède par élimination. Elle est en totale opposition avec la démarche classique qui consistait à définir l'impôt à partir d'un certain nombre de caractéristiques.

Mais surtout, la catégorie impôt devient désormais une catégorie résiduelle, on ne sait plus ce qui est l'accessoire et ce qui est le principal.

## B - L'élargissement de la notion

L'utilisation des termes « *imposition de toute nature* » exprime assez bien l'élargissement que la notion d'impôt subit dans le cadre de cette définition jurisprudentielle. Désormais, en effet, les contributions sur les tabacs, les alcools et les spécialités pharmaceutiques ( [CC Décision n° 82-152 DC du 14 janvier 1983](#)), de même que la Contribution sociale généralisée (CSG) ([CC Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990](#)), ainsi que le versement transport ([CC Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991](#)) de même que la cotisation sociale de solidarité ([CC Décision n° 91-302 DC du 30 décembre 1991](#)) doivent être considérés comme des « *impositions de toute nature* » et non pas comme des « *prélèvements sociaux* ». Cet élargissement est voulu par le Conseil constitutionnel pour une raison précise : il veut garantir la compétence du Législateur et faire en sorte qu'en matière fiscale elle soit la plus large possible.

La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 reprend la terminologie « *imposition de toute nature* ».

## SECTION 2 Les recettes non-fiscales

B. Recettes non fiscales		
1	Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier	20.087.000
2	Produits et revenus du domaine de l'Etat	2.241.000
3	Taxes, redevances et recettes assimilées	44.909.000
4	Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital	6.386.000
5	Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat	59.605.000
6	Recettes provenant de l'extérieur	1.703.000
7	Opérations entre administrations et services publics	580.000
8	Divers	70.965.000
	<b>Totaux pour la partie B</b>	<b>206.476.000</b>

Extrait de l'Etat A de la loi de finances pour 2001

## **§ 1 Les recettes budgétaires**

Pendant longtemps le domaine de l'Etat a constitué une source importante de revenus pour l'Etat lui-même. Mais avec le développement de l'impôt, la part de ces ressources a chuté. Aujourd'hui elles représentent peu de choses au regard des taxes, redevances et produits assimilés.

### **A – Les produits du domaine**

Le domaine de l'Etat est composé de trois ensembles qui produisent trois sortes de revenus.

#### **a) Les revenus du domaine agricole et foncier**

Les forêts domaniales gérées par l'ONF, les immeubles d'habitation, la cession de biens procurent à l'Etat des revenus qui aujourd'hui sont assez peu importants.

#### **b) Les revenus du domaine financier**

Ils sont variés. Ce sont par exemple, les produits des participations de l'Etat dans les entreprises financières. (5,3 Mds), le produit des jeux exploités par la Française des jeux (7,6 Mds), les intérêts des prêts du Trésor (3,9 Mds) ou encore les intérêts des avances du Trésor (3 millions).

#### **c) Les revenus du domaine industriel et commercial**

Il s'agit des produits des participations de l'Etat dans des entreprises ou encore des bénéfices des établissements publics non financiers (6,9 Mds)

### **B – Les taxes, redevances et produit assimilés**

#### **a) Les taxes**

Ce sont des prélèvements pécuniaires opérés au profit d'une personne publique par voie de contrainte à l'occasion du fonctionnement d'un service public, sans corrélation avec le coût du service. On peut citer comme exemple la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

##### ***1° Le caractère obligatoire***

Comme l'impôt, la taxe est obligatoire. Aussi comme l'impôt, la taxe doit-elle être créée et autorisée par le législateur. Son régime juridique étant semblable à l'impôt, la confusion est souvent faite d'autant plus que l'on parle de taxe fiscale et que d'autre part le législateur nomme lui-même certains impôts, taxe. C'est le cas de la TVA, mais aussi de tous les impôts locaux : Taxe d'habitation, Taxe professionnelle, Taxes foncières etc...

##### ***2° L'existence d'une contrepartie***

A la différence de l'impôt, la taxe a une contrepartie directe puisque c'est à l'occasion du fonctionnement d'un service public que la taxe est perçue. La taxe permet de financer le service. Toutefois, le service ne doit pas nécessairement être, effectivement rendu au contribuable. Il suffit que celui-ci soit dans une situation où le service peut lui être rendu. C'est donc l'utilisateur effectif, comme l'utilisateur potentiel qui paye la taxe.

#### **b) Les redevances**

On peut citer comme exemple la redevance d'enlèvement des ordures ménagères ou encore le péage des autoroutes.

### **1° Redevance et impôt**

La redevance encore appelée rémunération de services rendus à la différence de l'impôt a une contrepartie directe puisque c'est à l'occasion d'un service rendu qu'elle est perçue.

### **2° Redevance et taxe**

Proche de la taxe la redevance s'en différencie sur deux points :

? D'abord, la redevance est créée selon l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 par décret en Conseil d'Etat.

#### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

« *La rémunération de services rendus par l'Etat peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée.* » (article 4)

? De plus il y a équivalence entre le montant de la redevance et le service rendu, ce qui n'est pas le cas dans la taxe. Ce critère de l'équivalence a été finalement retenu par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 21 novembre 1958 *Syndicat des transporteurs aériens*. Il a d'ailleurs été repris par le Conseil constitutionnel [DC 83-166 du 29 déc. 1983](#)

## **§ 2 Les recettes non-budgétaires**

### **A – La parafiscalité**

Cette catégorie de prélèvement a été créée par l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui en précise la définition ainsi que le régime juridique. La loi organique sur les lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001(art.63) supprime à partir de 2004 ces taxes elles seront remplacées par des impositions de toutes natures.

#### **a) Définition**

Deux critères sont énoncés par l'article 4 de l'ordonnance.

? Il s'agit tout d'abord d'un prélèvement perçu « *dans un intérêt économique ou social* » ce qui l'oppose à l'impôt perçu on le sait dans un intérêt financier.

? En second lieu la taxe parafiscale se caractérise par ses bénéficiaires qui sont énoncés de manière énigmatique par l'ordonnance du 2 janv.1959 puisqu'il s'agit : « *d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs* »

#### **b) Régime juridique**

? Elles sont créées par décret en Conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre des Finances et du ministre intéressé.

? La perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances. Le législateur n'intervient donc qu'une seule fois : pour autoriser le recouvrement et non pas pour la création. C'est l'Etat

législatif annexé E de la loi de finances qui donne chaque année la liste des taxes parafiscales dont le recouvrement est autorisé.

? Afin d'en réduire le nombre, le [décret du 30 octobre 1980](#) a prévu que les taxes parafiscales avaient une durée de vie limitée à cinq ans. Pour les maintenir il faut donc prendre un nouveau décret. Ce texte a été relativement efficace puisque le nombre de taxes parafiscales diminue très lentement il est vrai. En 2001 on en recense 43.

### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

La disparition des taxes parafiscales est prévue à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 (article 63) :

*A défaut de dispositions législatives particulières, les taxes régulièrement perçues au cours de la deuxième année suivant celle de la publication de la présente loi organique en application de l'article 4 de l'ordonnance no 59-2 du 2 janvier 1959 précitée peuvent être perçues, jusqu'au 31 décembre de cette année, selon l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement en vigueur à la date de leur établissement.*

## **B – L'emprunt**

### **a) La notion**

#### ***1° C'est un prélèvement non obligatoire***

Prêter n'est jamais obligatoire, d'ailleurs, c'est dans un cadre contractuel que s'inscrit l'opération. Par conséquent, la contrainte n'est pas de mise en ce domaine. Cependant, on cite quelques exemples d'emprunts «obligatoires» : ils sont particulièrement rares et liés à des situations tout à fait exceptionnelles. Ainsi, à l'époque révolutionnaire (1793, an IV, an VII) de tels emprunts furent-ils émis. De même en 1815 après les guerres napoléoniennes et en 1948 au lendemain de la 2<sup>e</sup> guerre mondiale. Plus près de nous on peut citer l'emprunt libérateur de 1976 et enfin, l'emprunt de 1983. Ils sont aussi singuliers et exceptionnels que les «contributions volontaires».

#### ***2° C'est un prélèvement non définitif***

Contrairement à l'impôt, l'emprunt est remboursé au souscripteur. Le capital versé est reversé au bout d'une période qui peut varier d'un emprunt à l'autre. Et c'est ainsi que l'on distingue les emprunts à court terme (1 à 2 ans), à moyen terme (3 à 5 ans) et à long terme (au delà de 5 ans).

#### ***3° C'est un prélèvement qui a une contrepartie***

Non seulement le souscripteur récupère le capital prêté, mais de plus il perçoit en échange du service financier qu'il rend, une somme : les intérêts dont le taux est, là encore, prévu à l'avance.

### **b) Le régime juridique**

#### ***1° L'autorisation de l'emprunt***

« Les émissions d'emprunts sont faites conformément aux autorisations générales données chaque année par les lois de finances. » précise l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Mais cette autorisation est vraiment générale c'est à dire qu'elle ne précise pas de quel

emprunt il s'agira, ni le nombre d'emprunts qui seront émis. Les modalités de l'emprunt sont ainsi du ressort exclusif de l'exécutif. Toutefois, certaines modalités sont fixés par le législateur : « *Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les titres d'emprunts publics émis par l'Etat sont libellés en francs : ils ne peuvent prévoir d'exonération fiscale et ne peuvent être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique* » (article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959).

L'emprunt n'apparaît donc pas dans la loi de finances si ce n'est de manière allusive à travers l'autorisation générale. En effet, ce même article 15 distingue les opérations permanentes, inscrites dans le budget et les opérations de trésorerie qui elles ne sont pas inscrites. Ainsi, les sommes prêtées, comme les sommes remboursées ( l'encours de la dette) ne figurent-elles pas dans le budget. Seules y apparaissent les dépenses relatives aux intérêts de la dette. Elles sont inscrites dans le Titre I.

LFI 2001	En MdF	% des dépenses de l'État	% du déficit budgétaire	% PIB
<b>Charge de la dette</b>	240	14.2%	130%	2.5%

## 2° La souscription de l'emprunt

La souscription se fait sous diverses formes.

? D'abord, celle assez exceptionnelle des emprunts d'Etat (emprunt Pinay en 1952, emprunt Giscard en 1973, emprunt Balladur en 1993).

? Ensuite, celle plus courante des obligations assimilables du Trésor (OAT). Il s'agit d'emprunts à long terme. La technique de l'assimilation permet de rattacher le nouvel emprunt à un précédent et donc de lui appliquer les mêmes caractéristiques. En 2001, l'émission nette d'OAT devrait être de l'ordre de 42 Md€

Enfin, les emprunts à court terme prennent la forme des Bons du Trésor. Contrairement aux obligations ils sont négociables.

? On distingue d'abord les Bons à taux fixe et à intérêt annuel (BTAN). Ils sont émis par adjudication mensuelle pour une durée de deux à cinq ans. L'émission nette de BTAN prévue pour 2001 devrait atteindre 36 Md€ Ils s'adressent aux gros investisseurs. Enfin, pour couvrir les besoins de trésorerie, on a recours aux bons à taux fixe. (BTF). Ils sont émis toutes les semaines pour des durées très courtes : 3, 6 ou 12 mois. Les intérêts sont payés d'avance.

Dette totale : 680 Md€		
Dette négociable : 609 Md€		Dette non négociable : 71 Md€
BTF : 46	BTAN : 148	OAT : 415

**Structure de la dette en octobre 2000 : Source MINEFI**

### Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)

☞ L'article 26 rappelle la règle de l'autorisation du législateur en en élargissant quelque peu le champ : « *L'émission, la conversion et la gestion des emprunts sont effectuées conformément aux autorisations annuelles générales ou particulières données par la loi de finances de l'année* »

☞ De plus, la loi de finances de l'année fixe un plafond de la " variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure

à un an " (article 34-9°), c'est-à-dire des obligations assimilables du Trésor (OAT) et des bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels (BTAN) ;

☞ Enfin, la dette apparaît désormais dans le budget puisque selon l'article 22-II : « *Les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont retracées dans un compte de commerce déterminé. Ce compte est divisé en sections distinguant les opérations selon leur nature.*

*Chaque section est dotée d'une autorisation de découvert*

*Sont déterminés par une disposition de loi de finances :*

- *la nature des opérations autorisées, chaque année, sur chaque section ;*
- *le caractère limitatif ou évaluatif de chaque autorisation de découvert ;*
- *les modalités générales d'information du Parlement sur l'activité du compte et les modalités particulières selon lesquelles le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de tout dépassement d'une autorisation de découvert*
- *les conditions générales de fonctionnement du compte.»*

## **TITRE 2 LA CONCEPTION DE L'INSTITUTION**

On peut concevoir le budget de deux manières différentes. Soit ce sont les fonctions qu'il exerce qui seront privilégiées, soit ce sont les formes qu'il présente qui seront retenues.

### **CHAPITRE 1 LA CONCEPTION FONCTIONNELLE DU BUDGET**

Le budget est à la fois un acte d'autorisation et de prévision.

#### **SECTION 1 Le budget, acte d'autorisation**

L'autorisation budgétaire a un contenu bien précis, mais sa portée est variable.

##### **§ 1 Le contenu de l'autorisation**

Le budget autorise les recettes et les dépenses. Son contenu varie donc en fonction de ce qui est autorisé.

##### **A – Le contenu de l'autorisation de dépenses : les crédits**

L'autorisation de dépense porte un nom : le crédit. Son objet est spécialisé, son montant présente un caractère limitatif.

## a) L'objet des crédits ou la spécialité des crédits

Les crédits ouverts par la loi de finances sont affectés à des dépenses déterminées de manière très précise. Cela se traduit par la mise au point d'une nomenclature budgétaire très précise sur la base de chapitres. Ce qui permet un vote par chapitre. Ce vote spécialisé permet au Parlement d'exercer un réel pouvoir budgétaire.

C'est pourquoi ce principe s'est lentement mis en place sous la Restauration, en même temps que naissait le régime parlementaire. Il est aujourd'hui encore proclamé par l'ordonnance, mais son application souligne quelques fléchissements.

### *1° Le principe de la spécialité budgétaire*

Le principe est maintenu en termes de présentation mais pas de vote.

#### ≪≪ **Le maintien de la spécialisation de la présentation**

?? Les crédits sont présentés par chapitre

La présentation par chapitre est toujours la règle. Elle est rappelée par l'article 7 de l'ordonnance : « *Les crédits ouverts par les lois de finances sont mis à la disposition des ministres pour les dépenses ordinaires, les dépenses en capital et les prêts et avances. Ils sont affectés à un service ou à un ensemble de services. Ils sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination.* »

?? Mais la détermination des chapitres affaiblit l'efficacité du principe

□ La définition du chapitre repose sur deux critères alternatifs qui restent flous et surtout difficiles à concilier : la nature des dépenses ou leur destination.

□ C'est le Gouvernement qui met au point la nomenclature des chapitres. Il a ainsi ces dernières années réduit leur nombre ce qui a conduit à une relative globalisation de certains d'entre eux. Sous la IV<sup>e</sup> République il y en avait presque 5000, aujourd'hui, dans le budget 2001 on en compte 848.

#### ≪≪ **L'abandon de la spécialisation du vote**

?? La réduction du nombre de votes...

Le nombre trop important de chapitres a conduit à abandonner, du moins en apparence, la dimension proprement politique du principe, c'est à dire le vote par chapitre.

L'article 41 de l'ordonnance précise comment se fait le vote: « *Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général et d'un vote par budget annexe ou par catégorie de comptes spéciaux.*

*Les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère, en ce qui concerne les autorisations nouvelles.*

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

?? ...permet malgré tout un respect nuancé du principe

Si donc, le vote se fait par grande masse ou par moyenne masse, pour autant les parlementaires savent comment les crédits qu'ils votent seront répartis par chapitre à travers les décrets de répartition. En effet, ces décrets qui mettent les crédits votés à la disposition des ministres, doivent respecter la répartition des crédits telle qu'elle figure dans les « bleus budgétaires ». Or ces documents servent de base à la discussion en commission.

Si le principe n'est plus appliqué dans sa lettre, il l'est dans son esprit. Toutefois sa portée peut être réduite lors de son application.

## **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

☞ **La spécialisation se fera à partir du budget 2006 par programmes.**

« Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ». (article 7 LOLF)

☞ **Les crédits seront votés par mission** (article 43 LOLF). Leur répartition par programme se faisant par décret conformément aux indications figurant dans les annexes explicatives (article 44 LOLF).

Une mission « comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie » (article 7 LOLF)

☞ **Des projets annuels de performances** (PAP) accompagnant la LFA précisent :

« a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

b) L'évaluation des dépenses fiscales ;

c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

e) Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante » (article 51)

☞ **Des rapports annuels de performances** (RAP) accompagnant la LR précisent :

« a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;

b) La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;

c) La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au e du 5o de l'article 51, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures » (article 54)

### **2° L'application du principe**

Le principe peut voir son champ d'application se réduire. Il peut aussi à l'intérieur de celui-ci connaître des assouplissements.

### Un champ d'application qui peut être réduit

Certains crédits budgétaires ne sont pas spécialisés. Ils sortent donc du champ d'application du principe. Ce sont les crédits globaux et ce que l'on peut appeler les « Fonds »

?? Les crédits globaux

*Art 7 (Ordonnance du 2-1-59) Toutefois, certains chapitres peuvent comporter des crédits globaux destinés à faire face à des dépenses éventuelles ou à des dépenses accidentelles. Des crédits globaux peuvent également être ouverts pour des dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés.*

Ces crédits sont des réserves dans lesquelles le Gouvernement puise pour alimenter en cours d'année tel ou tel chapitre. On parle parfois de chapitres réservoirs.

#### □ Le crédit global pour dépenses accidentelles

Il s'agit d'un chapitre du budget des charges communes qui permet selon l'article 11 de l'ordonnance du 2-1-59 de faire face à « *des calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues* ». C'est par décrets pris sur rapport du Ministre des finances que sont répartis ces crédits. (article 11 ordonnance du 2-1-59) En 2001 ce chapitre était doté de 950 millions de francs.

#### Loi de Finances 2001

37-95		Dépenses accidentelles	Crédits 2000	MA 2001	SV 2001	MN 2001		
	10	21	Dépenses accidentelles	1.640.000.000	"	1.640.000.000	- 690.000.000	950.000.000
			<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>1.640.000.000</b>	<b>"</b>	<b>1.640.000.000</b>	<b>- 690.000.000</b>	<b>950.000.000</b>

#### □ Le crédit global pour dépenses éventuelles

Selon l'article 10 de l'ordonnance du 2-1-59, ce chapitre budgétaire permet d'abonder les chapitres dotés de crédits provisionnels et seulement ceux-là. C'est le Ministre des finances qui par arrêté peut l'utiliser. En 2001, il était doté de 300 millions de francs.

#### ART 10 ordonnance du 2-1-59

*Les dépenses sur crédits provisionnels ne peuvent être ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. S'il est constaté en cours d'année que ces crédits sont insuffisants, ils peuvent être complétés par arrêté du ministre des Finances, par prélèvements sur le crédit global pour dépenses éventuelles.*

#### Loi de Finances 2001

37-94		Dépenses éventuelles					
	10	21	Dépenses éventuelles	300.000.000	"	300.000.000	300.000.000
			<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>300.000.000</b>	<b>"</b>	<b>300.000.000</b>	<b>300.000.000</b>

#### Evolution des crédits globaux (en millions de francs)

Chapitres	Intitulés	LFI 1990	LFI 1991	LFI 1992	LFI 1993	LFI 1994	LFI 1995	LFI 1996	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000
-----------	-----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------

37-94	Dépenses éventuelles	285	285	285	285	285	285	85	245	285	300	300
37-95	Dépenses accidentelles	250	250	250	250	260	260	210	200	260	450	1.640

Source :Alain Lambert Rapport d'information 37 (2000-2001) - Commission des finances-Sénat

?? Les crédits globaux pour « dépenses indéterminées »

Ces crédits permettent de financer des opérations qui ont été arrêtées dans leur principe, mais dont les modalités n'ont pas encore été fixées. Ils sont répartis entre plusieurs chapitres. La masse de ces crédits est importante comme en témoigne le tableau suivant :

Evolution par	Montants rapportés					
	Montant (en millions de francs)	rapport à l'année précédente (en %)	au total des mouvements internes de crédits (en %)	aux crédits ouverts en loi de finances initiale (en %)	au total des crédits votés (en %)	au total net des crédits ouverts (en %)
<b>1994</b>	15.630,2	+ 3,6	9,8	0,93	0,91	0,86
<b>1995</b>	11.182,1	- 28,5	7,2	0,65	0,62	0,60
<b>1996</b>	12.326,0	+ 10,2	7,4	0,69	0,67	0,63
<b>1997</b>	14.137,5	+ 14,7	7,4	0,77	0,76	0,72
<b>1998</b>	10.927,03	- 22,7	5,6	0,58	0,56	0,53

Source :Alain Lambert Rapport d'information 37 (2000-2001) - Commission des finances-Sénat

### Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)

☞ Selon l'article 7, une mission spécifique regroupe deux dotations :

« 1o Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles

2o Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.»

☞ Les crédits de ces deux dotations peuvent être répartis par programmes, par décret pour la première, par arrêté du ministre des finances pour la seconde (article 11 LOLF)

?? Les « fonds »

D'autres crédits ne sont pas spécialisés, ils ne constituent pas pour autant des chapitres réservoirs. Leurs non spécialisation s'explique par d'autres raisons.

#### □ Les fonds spéciaux du Premier ministre

#### Loi de Finances 2001

37-91		<b>Fonds spéciaux</b>						
	10	31	Fonds spéciaux du Gouvernement	48.033.683	«	48.033.683	«	48.033.683
	20	31	Fonds spéciaux à destination particulière	345.743.694	«	345.743.694	«	345.743.694
			<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>393.777.377</b>	«	<b>393.777.377</b>	«	<b>393.777.377</b>

Comme on le voit ce chapitre du budget du Premier ministre n'est pas spécialisé. Ses crédits permettent de financer toutes sortes de dépenses. Pour garantir le secret de leur utilisation les fonds sont utilisés sous la forme de billets de banque dans des enveloppes. Aussi les fonds secrets du Premier ministre portent-ils atteinte également au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

#### □ **Les fonds des Assemblées parlementaires**

Les Assemblées parlementaires sont autonomes sur bien des plans, mais en particulier sur le plan budgétaire. En vertu de ce principe que rappelle [l'Ordonnance 58-1100 du 17 Novembre 1958](#) dans son article 7, le budget leur alloue globalement des fonds qu'elles affectent librement.

### **LE BUDGET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Les crédits nécessaires au fonctionnement de l'Assemblée nationale pour 2001, déduction faite de ceux affectés à la chaîne de télévision « La chaîne parlementaire - Assemblée nationale », sont arrêtés à **2 986 611 500 F**. Ce montant est supérieur de 58 900 000 F à celui inscrit au budget de l'État pour 2000, soit + 2,01 %

### **LE BUDGET DU SÉNAT**

Les crédits nécessaires au fonctionnement du Sénat pour 2001, déduction faite de ceux nécessaires : - au jardin du Luxembourg, - au musée du Luxembourg, - à la chaîne parlementaire « Public du Sénat », sont arrêtés à **1 666 574 000 F**.

#### **☞ Une application qui peut être assouplie**

Le principe de la spécialité peut être assoupli par des mouvements de crédits. Ils sont prévus par l'article 14 de l'Ordonnance du 2-1-59 qui en distingue deux grands types.

?? Les transferts de crédits

Selon l'article 14 ils « *modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière* » Ils ne portent donc pas trop gravement atteinte au principe c'est la raison pour laquelle « *ils sont autorisés par arrêté du ministre des Finances.* » sans autres conditions.

Budget général : Transferts de crédits						
			Montants rapportés			
	Montants (en millions de francs)	Evolution par rapport à l'année précédente (en %)	au total des mouvements internes de crédits (en %)	aux crédits ouverts en loi de finances initiale (en %)	au total des crédits votés (en %)	au total net des crédits ouverts (en %)
1994	142.132,4	- 0,26	89,4	8,49	8,26	7,82
1995	143.056,6	+ 0,7	92,1	8,38	7,94	7,64
1996	151.817,1	+ 6,1	91,4	8,44	8,25	7,80
1997	174.520,4	+ 15,0	91,2	9,53	9,35	8,85
1998	180.807,24	+ 3,6	93,0	9,62	9,32	8,82

Source : Alain Lambert Rapport d'information 37 (2000-2001) - Commission des finances-Sénat

#### ?? Les virements de crédits

Ces mouvements de crédits portent plus gravement atteinte au principe puisqu'ils « conduisent à modifier la nature de la dépense prévue par la loi de finances », aussi ne peuvent-ils être décidés qu'à certaines conditions.

? La première concerne la forme puisque c'est par décret qu'ils sont mis en œuvre.

? Quant au fond, deux autres conditions doivent être respectées qui viennent limiter cette pratique.

□ D'abord, le virement ne peut se faire qu'à l'intérieur d'un même titre d'un même ministère, ce qui réduit la dénaturation de la dépense.

□ Ensuite, le montant des crédits virés ne peut dépasser 1/10<sup>e</sup> des crédits initialement ouverts dans les chapitres concernés.

Chaque année, la Cour des comptes dénonce une certaine utilisation des virements. Certains d'entre eux « ne font que combler des insuffisances dues à des prévisions mal fondées ou à des annulations prématurées ».

Budget général : virements de crédits						
			Montants rapportés			
	Montants (en millions de francs)	Evolution par rapport à l'année précédente (en %)	au total des mouvements internes de crédits (en %)	aux crédits ouverts en loi de finances initiale (en %)	au total des crédits votés (en %)	au total net des crédits ouverts (en %)
1994	1.161,6	- 50,4	0,7	0,07	0,07	0,06
1995	1.093,5	- 5,9	0,7	0,06	0,06	0,06
1996	1.880,4	+ 72,0	1,1	0,10	0,10	0,10
1997	2.679,4	+ 42,5	1,4	0,15	0,14	0,14
1998	2.756,9	+ 2,9	1,4	0,15	0,14	0,13

Source : Alain Lambert Rapport d'information 37 (2000-2001) - Commission des finances-Sénat

### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

#### ☞ La définition des transferts et virements (article 12 LOLF) :

- Les virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère
- Les transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine

#### ☞ Le régime des transferts et virements (article 12 LOLF) :

- Ils sont effectués par décret
- Après information des commissions des finances
- L'utilisation des crédits virés ou transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial, inséré au rapport annuel de performances.
- Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances.
- Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre.

## **b) Le montant des crédits ou le caractère limitatif des crédits**

### ***1° Le contenu du principe***

#### ☞ La dimension technique du principe

Sur ce plan le principe signifie que le montant du crédit représente la limite supérieure qui ne peut être dépassée. Toutefois, ce plafond ne doit pas nécessairement être atteint. L'ordonnance prévoit en effet dans son article 13 que « *Tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des Finances après accord du ministre intéressé* »

### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

L'article 14 prévoit également l'annulation de crédit non seulement quand il est « *devenu sans objet* » comme dans le cadre actuel, mais aussi et c'est nouveau « *Afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée* »

Le régime de l'annulation est modifié puisque :

- le décret d'annulation est transmis pour information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et aux autres commissions concernées.
- le montant cumulé des crédits annulés par décret ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

#### ☞ La dimension politique du principe

Ce principe, comme celui de la spécialité permet de donner tout son sens à l'autorisation parlementaire. En effet, il précise le contenu de l'autorisation et plus ce contenu est précis, plus le Parlement dispose effectivement d'un pouvoir sur le Gouvernement.

### ⚡⚡ **La dimension actuelle du principe**

L'Ordonnance de 1959 rappelle l'existence du principe dans son article 11 dans les termes suivants : « *Tous les crédits qui n'entrent pas dans les catégories prévues aux articles 9 et 10 ci-dessus sont limitatifs* ».

## **2° L'application du principe**

### ⚡⚡ **Un champ d'application qui peut être réduit**

Tous les crédits budgétaires ne sont pas nécessairement limitatifs. Deux autres catégories de crédits sont prévus par l'ordonnance.

?? Les crédits évaluatifs (art 9 O)

#### **Ordonnance du 2-1-59 - Art. 9 –**

« *Les crédits évaluatifs servent à acquitter les dettes de l'Etat résultant de dispositions législatives spéciales ou de conventions permanentes approuvées par la loi. Ils s'appliquent à la dette publique, à la dette viagère, aux frais de justice et aux réparations civiles, aux remboursements, aux dégrèvements et aux restitutions, ainsi qu'aux dépenses imputables sur les chapitres dont l'énumération figure à un état spécial annexé à la loi de finances. Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation inscrite aux chapitres qui les concernent* ».

Ces crédits s'appliquent à certaines dépenses

Les dépenses en question peuvent être qualifiées d'impératives. En aucune manière on ne saurait refuser leur paiement sous prétexte que les crédits correspondants sont épuisés. Elles sont énumérées dans deux listes :

- la liste de l'ordonnance : « *la dette publique, la dette viagère, les frais de justice et les réparations civiles, les remboursements, les dégrèvements, les restitutions.*

- la liste de l'Etat F, annexée à la Loi de finances de l'année

Ces crédits connaissent un régime particulier :

Le dépassement du montant indiqué est possible sans aucune formalité.

?? Les crédits provisionnels (art 10 O)

#### **Ordonnance du 2-1-59 - Art. 10**

« *Les crédits provisionnels s'appliquent aux dépenses dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation inscrite dans la loi de finances parce que les dépenses afférentes à ces crédits sont engagées en vertu d'une loi ou d'un règlement contresigné par le ministre des Finances. La liste des chapitres dont les dotations ont un caractère provisionnel est donnée chaque année par la loi de finance* »s.

Ces crédits s'appliquent à certaines dépenses

Il s'agit de dépenses difficiles à évaluer. L'Etat G annexé à la Loi de finances de l'année donne la liste des chapitres dotés de tels crédits.

□ Ces crédits connaissent un régime particulier:

Il est possible de dépasser le montant de ces crédits par le biais de deux techniques :

- L'utilisation du crédit global pour dépenses éventuelles.

**Ordonnance du 2-1-59 - Art 10**

*« Les dépenses sur crédits provisionnels ne peuvent être ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. S'il est constaté en cours d'année que ces crédits sont insuffisants, ils peuvent être complétés par arrêté du ministre des Finances, par prélèvements sur le crédit global pour dépenses éventuelles.»*

- L'ouverture de crédits supplémentaires par décrets d'avances

**Ordonnance du 2-1-59 - Art 10**

*« En cas d'urgence, si ces prélèvements sont eux-mêmes insuffisants, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris sur le rapport du ministre des Finances et dont la ratification est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances »*

**Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

Les crédits provisionnels sont supprimés. Seuls subsistent les crédits évaluatifs (article 10).

⚡ **Définition**

Seule la LOLF donne la liste des crédits évaluatifs :

*« Les crédits relatifs aux charges de la dette de l'Etat, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat ont un caractère évaluatif »*

⚡ **Régime**

- Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts

- Les commissions des finances sont informées des motifs du dépassement par le ministre des finances

- Les dépassements de crédits évaluatifs font l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

⚡⚡ **Une application qui peut être assouplie**

?? Les assouplissements par ricochet

Ce sont toutes les exceptions aux autres principes qui sont également des exceptions à ce principe. On peut citer les [virements de crédits](#), les [transferts de crédits](#) ainsi que les [reports de crédits](#).

?? Les assouplissements directs : les décrets d'avances (art 11)

Ces décrets ont pour objet d'ouvrir des crédits supplémentaires. Normalement, c'est la loi de finances rectificative qui ouvre de tels crédits. Toutefois, quand il y a «urgence» ou quand il y a «urgence et nécessité impérieuse d'intérêt national» la voie législative peut être écartée au profit de la voie réglementaire.

### ? Les décrets d'avances en cas d'urgence :

L'Ordonnance prévoit le respect de conditions de fond et de forme.

#### □ Les conditions de fond

L'ouverture des crédits supplémentaires ne doit pas porter atteinte à l'équilibre du budget tel qu'il a été voté. A cette fin le Ministre des finances adresse un rapport au Premier ministre, qui permet de vérifier le respect de cette condition.

Il faut par conséquent « gager » les crédits, soit par l'annulation d'autres crédits pour un montant équivalent, soit par l'utilisation des plus values fiscales.

#### □ Les conditions de forme :

Le Conseil d'Etat doit être consulté, il donne un avis. De plus, une ratification parlementaire est nécessaire : « *La ratification de ces crédits est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances* ». art 11

Evolution des ouvertures par décrets d'avance et des annulations associées							
	Nombre de décrets d'avance	Montant (en millions de francs)			Part dans les crédits initiaux nets (en %)		
		Ouvertures	Annulations associées	Solde	Ouvertures	Annulations	Solde
1980	2	3.496	610	2.886	0,67	0,12	0,55
1981	2	285	-	285	0,05	-	0,05
1982	1	2.150	250	1.900	0,27	0,03	0,24
1983	-	-	-	-	-	-	-
1984	2	3.780	2.781	999	0,4	0,3	0,1
1985	-	-	-	-	-	-	-
1986	1	630	530	100	0,06	0,05	0,01
1987	3	7.284	5.219	2.065	0,69	0,5	0,19
1988	2	4.362	2.733	1.629	0,40	0,25	0,15
1989	2	5.073	6.573	-1.500	0,44	0,57	- 0,13
1990	2	2.803	3.743	- 940	0,23	0,31	0,08
1991	1	1.500	-	1.500	0,12	-	0,12
1992	2	14.781	4.781	10.000	1,12	0,36	0,76
1993	1	5.000	5.000	0	0,36	0,36	0,00
1994	2	7.245	7.170	75	0,50	0,49	0,01
1995	1	600	600	0	0,04	0,04	0,00
1996	2	17.731	14.851	2.880	1,14	0,95	0,19
1997	2	12.836	12.781	55	0,81	0,81	0,00
1998	2	6.037	5.358	679	0,38	0,33	0,04

Source :Alain Lambert Rapport d'information 37 (2000-2001) - Commission des finances-Sénat

### ? Les décrets d'avances en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national :

Ici encore deux sortes de conditions doivent être respectées :

#### □ Les conditions de fond

L'équilibre du budget peut ici être affecté par les crédits supplémentaires. Le rapport du ministre des finances n'est donc pas nécessaire.

□ Les conditions de forme

L'avis du Conseil d'Etat est ici encore nécessaire, tout comme la ratification parlementaire. Mais, dans ce cas, le Parlement doit être saisi spécifiquement et le plus rapidement possible : « *Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement* » Enfin, le décret est délibéré en Conseil des ministres, il est donc signé par le Président de la République.

En 1998 deux décrets d'avances, l'un du 16 janvier, l'autre du 21 août, ont ouvert 6 milliards de crédits, beaucoup moins qu'en 1997 (12,8 milliards). En 1999, un décret d'avance a été pris le 2 septembre, il a ouvert 7,9 milliards de crédits.

#### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

L'article 13 précise le régime des décrets d'avance (la LOLF orthographe avance au singulier contrairement à l'ordonnance)

✍ **les décrets d'avance en cas d'urgence :**

- ne peuvent pas affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances
- le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année
- les commissions des finances donnent leur avis dans les 7 jours
- la ratification des décrets est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée

✍ **les décrets d'avance en cas d'urgence et nécessité impérieuse d'intérêt national :**

Le régime de ces décrets est le même que dans le cadre de l'ordonnance seule l'information des commissions des finances est exigée.

### **B – Le contenu de l'autorisation de recettes**

L'autorisation de recettes est beaucoup plus réduite que la précédente. Elle n'est ni spécialisée ni limitée.

En effet l'article 1<sup>er</sup> de la loi de finances de l'année autorise de manière assez générale les recettes.

#### **Article Premier : Autorisation de percevoir les impôts existants**

*I. La perception des impôts, produits et revenus affectés à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir*

continue d'être effectuée pendant l'année 2001 conformément aux lois et règlements et aux dispositions de la présente loi de finances.

II. Sous réserve de dispositions contraires, la loi de finances s'applique :

1. à l'impôt sur le revenu dû au titre de 2000 et des années suivantes ;

2. à l'impôt dû par les sociétés sur leurs résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 2000 ;

3. à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001 pour les autres dispositions fiscales.

### Loi de finances pour 2001

La liste précise de ces recettes est donnée par l'Etat législatif annexé A. Ce document donne le montant de chaque recette. Mais ce montant n'a qu'un caractère évaluatif. En aucune manière le montant indiqué a un caractère limitatif.

Etat A (article 29 du projet de loi) Tableau des voies et moyens applicables au budget de 2001		
I - Budget général		
Numéro de la ligne	Désignation des recettes	Evaluation pour 2001
(en milliers de francs)		
A. Recettes fiscales		
1. Impôt sur le revenu		
0001	Impôt sur le revenu	343.550.000
2. Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles		
0002	Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles	54.300.000
3. Impôt sur les sociétés		
0003	Impôt sur les sociétés	326.840.000
4. Autres impôts directs et taxes assimilées		
0004	Retenues à la source sur certains bénéfices non commerciaux et de l'impôt sur le revenu	2.500.000
0005	Retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et le prélèvement sur les bons anonymes	9.500.000
0006	Prélèvements sur les bénéfices tirés de la construction immobilière (loi n°63-254 du 15 mars 1963 art 28-IV)	"
0007	Précompte dû par les sociétés au titre de certains bénéfices distribués (loi n°65-566 du 12 juillet 1965 art 3)	9.600.000
0008	Impôt de solidarité sur la fortune	17.520.000
0009	Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et de stockage	1.520.000
0010	Prélèvements sur les entreprises d'assurance	400.000

## § 2 La portée de l'autorisation

Elle peut s'apprécier sur le plan juridique comme sur le plan temporel.

### A – La portée juridique

La loi de finances a une valeur juridique si elle est conforme à la Constitution ce qui implique qu'elle aura une certaine force juridique mais dans un domaine relativement réduit.

#### a) La valeur juridique

Le Conseil constitutionnel veille à la constitutionnalité des lois de finances. La conformité de la loi de finances est appréciée par rapport à la Constitution mais aussi par rapport à l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959.

##### 1° Conformité à la Constitution

C'est tout le bloc de la constitutionnalité, c'est à dire les articles de la Constitution, mais aussi son préambule, c'est à dire la Déclaration des Droits de l'Homme ainsi que le Préambule de 1946 qui sert de référence. Toutefois le bloc de la constitutionnalité est assez peu souvent invoqué.

##### 2° Conformité à l'ordonnance

Dès 1960 le Conseil constitutionnel a utilisé l'ordonnance comme référence de son contrôle. Par la suite, c'est devenu très fréquent. Le Conseil constitutionnel est même allé jusqu'à annuler dans son ensemble une loi de finances, celle de 1980.

#### b) La force juridique

La force juridique de l'autorisation budgétaire varie selon qu'il s'agit d'autoriser les recettes ou les dépenses.

##### 1° Un acte règle en matière de recettes

Un acte règle est obligatoire. Il pose des règles de droit. Les recettes qui sont inscrites dans la loi de finances doivent être recouvrées.

##### 2° Un acte condition en matière de dépenses

L'acte condition n'est pas obligatoire. Il pose simplement les conditions qui devront être observées si l'action prévue est mise en œuvre. Les dépenses inscrites dans le budget, ne sont donc pas obligatoires. Si elles sont réalisées, elles doivent l'être aux conditions relatives à leur montant et à leur objet que fixe justement la loi de finances

#### c) La spécificité juridique

##### 1° L'autorisation budgétaire ne modifie pas l'ordonnement juridique

Elle ne vaut que dans un domaine particulier : le domaine budgétaire. Elle ne permet donc pas de fonder juridiquement une action : CE 28 mars 1924 Jaurou. A l'inverse elle ne peut pas rendre licite une opération interdite : CE 13 novembre 1953 Chambre syndicale des industries et des commerces de la chasse.

##### 2° Elle ne peut pas être invoquée par les particuliers

La légalité budgétaire ne peut pas être invoquée par les particuliers. Elle ne joue que dans les relations internes à l'administration.

### B – La portée temporelle

L'autorisation budgétaire n'est valable que pendant un an en vertu du principe de l'annualité. Mais ce principe a une portée limitée.

## a) Le principe de l'annualité

C'est le principe du consentement de l'impôt qui est à l'origine de l'annualité budgétaire. Ce vieux principe d'origine féodale va s'imposer et acquérir une portée annuelle se transformant ainsi en consentement annuel de l'impôt. Par la suite, le champ d'application du principe va s'élargir aux dépenses. Ainsi le Parlement contrôlera-t-il non seulement la levée de l'impôt mais aussi l'utilisation de celui-ci.

### 1° Les origines du principe

#### ≪≪ Les origines anglaises

En 1215, le Roi d'Angleterre, Jean sans terre, accorde aux barons en révolte la Grande charte. Elle reconnaît au Magnum Concilium, l'ancêtre du Parlement, le droit de consentir l'impôt. Il faudra attendre 1689 et le Bill of Rights pour voir établi définitivement le caractère annuel du consentement de l'impôt donné par le Parlement.

#### ≪≪ Les origines françaises

C'est exactement cent ans plus tard qu'en France, le principe sera proclamé par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Ainsi son article 14 précise-t-il :

*« Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».* En raison des événements révolutionnaires et de la parenthèse de l'Empire il ne sera pas appliqué. Paradoxalement, il fallu attendre la restauration de la Monarchie pour le voir rétabli.

Ainsi, la Charte de 1814 précisait-t-elle :

*ART. 48. - Aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi.*

*ART. 49. - L'impôt foncier n'est consenti que pour un an. Les impositions indirectes peuvent l'être pour plusieurs années.*

De cette manière, le Parlement va pouvoir contrôler l'action du Gouvernement. Ce n'est donc pas un hasard si ce principe s'est mis en place à une époque où le régime parlementaire lui-même s'installait et se développait.

### 2° Le contenu du principe

On peut résumer le contenu du principe par cette formule : le budget est voté chaque année pour un an. Ainsi se dessinent deux axes.

#### ≪≪ L'annualité du vote

En France on a choisi l'année civile comme année budgétaire. Mais ce n'est pas le cas nécessairement ailleurs. Ainsi, en Grande Bretagne l'année budgétaire commence-t-elle le 1<sup>er</sup> avril et aux Etats-Unis le 1<sup>er</sup> octobre.

#### ≪≪ L'annualité de l'exécution

Les autorisations budgétaires ne sont valables que pendant un an. Comme les recettes et les dépenses sont des opérations qui s'étalent sur au moins un mois, un certain nombre d'entre-elles peuvent chevaucher deux exercices budgétaires. Alors se posera le problème du rattachement de l'opération financière à l'un ou l'autre des deux budgets. Deux systèmes sont envisageables.

#### ?? Le système de l'exercice

C'est le système le plus ancien. Il consiste à rattacher l'opération, qu'il s'agisse d'une recette ou d'une dépense, à l'année de sa naissance juridique : engagement pour une dépense, constatation des droits pour une recette. Il fait prévaloir une vision juridique, ce qui peut présenter un certain nombre d'inconvénients. Dans ces conditions il sera abandonné, mais progressivement, puisqu'en 1934 il ne s'appliquera plus qu'aux dépenses pour disparaître définitivement en 1955.

?? Le système de la gestion

Dans ce système le rattachement de l'opération financière se fait à l'année de réalisation matérielle car on privilégie la vision gestionnaire. C'est ce système que l'article 16 de l'Ordonnance met en place : « *Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public. Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptables assignataires »*

Mais, ce système a pour effet de faire glisser automatiquement les dépenses engagées en fin d'année dans l'exercice budgétaire suivant. Il faut donc corriger cet inconvénient, par «la journée complémentaire».

C'est la fiction selon laquelle le dernier jour de l'année dure plus de 24 heures. Au départ cette journée s'étendait sur deux mois. Mais, elle a été raccourcie et ramenée progressivement à un mois.

De plus le Décret n° 86-451 du 14 mars 1986 prévoit dans son Article 5 que «*Les engagements de dépenses ordinaires autres que de personnel ne peuvent intervenir, sauf urgence, après le 30 novembre de chaque année.*»

#### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

☞ **Dans la comptabilité budgétaire** c'est à dire celle qui retrace l'exécution du budget de l'Etat, le système de la gestion est conservé :

« *1o Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public ;  
2o Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par les comptables assignataires. Toutes les dépenses doivent être imputées sur les crédits de l'année considérée, quelle que soit la date de la créance.*

*Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, des recettes et des dépenses budgétaires peuvent être comptabilisées au cours d'une période complémentaire à l'année civile, dont la durée ne peut excéder vingt jours. En outre, lorsqu'une loi de finances rectificative est promulguée au cours du dernier mois de l'année civile, les opérations de recettes et de dépenses qu'elle prévoit peuvent être exécutées au cours de cette période complémentaire. » (article 28)*

☞ **La comptabilité générale** qui permet de connaître la situation financière globale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations (système de l'exercice) c'est à dire que «*Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.* » (article 30)

#### **b) La portée du principe**

La portée du principe peut être réduite sur deux plans.

##### **1° Une application qui peut être assouplie**

Les autorisations budgétaires ont normalement une valeur annuelle. Exceptionnellement, certaines peuvent être raccourcies d'autres peuvent être prolongées.

### Les autorisations inférieures à l'année

A chaque fois que l'on modifie l'autorisation initiale on crée des autorisations d'une durée inférieure à l'année.

?? Les modifications de l'objet de l'autorisation

- Les virements et transferts de crédits
- La répartition des crédits globaux

?? Les modifications du montant de l'autorisation

- Les décrets d'avances

### Les autorisations supérieures à l'année

La prolongation de l'autorisation peut se réaliser par la technique du report de crédits, mais elle peut l'être aussi par l'engagement anticipé.

?? Le report de crédits (art 17 O )

Le régime du report varie selon qu'il s'agit de dépenses en capital ou de dépenses de fonctionnement.

? Les dépenses en capital : l'article 17 précise que les reports peuvent être réalisés sans aucune condition

? Les dépenses de fonctionnement

Deux régimes sont prévus :

□ D'abord, on a mis en place un régime que l'on peut qualifier de normal, c'est ce que l'on nomme aussi les reports du 1/10<sup>e</sup>. Deux conditions sont prévues :

- pour que le report puisse être réalisé, la dépense doit être effectivement engagée mais pas encore ordonnancée
- en outre, on ne peut reporter plus du 1/10<sup>e</sup> de la dotation initiale du chapitre concerné

□ Plus exceptionnellement, pour les chapitres inscrits à l'Etat H, aucune condition n'est prévue. En 1998 on a reporté vers 1999, 63,5 milliards de francs soit une augmentation de 16,5%.

### Budget de l'Etat : évolution de la balance des reports de crédits (en millions de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
A. Reports de la gestion précédente	52.552	51.241	62.387	60.442	56.390	53.229	61.074	54.682	67.755	69.802	64.319
B. Reports à la gestion suivante	51.241	62.387	60.442	56.390	52.230	61.074	54.681	67.755	69.602	64.319	80.004
<b>C. Balance des reports (A - B)</b>	<b>+ 1.311</b>	<b>- 11.146</b>	<b>+ 1.945</b>	<b>+ 4.052</b>	<b>+ 3.160</b>	<b>- 7.845</b>	<b>+ 6.393</b>	<b>- 13.073</b>	<b>- 2.047</b>	<b>+ 5.483</b>	<b>- 15.685</b>

Source : commission des finances de l'Assemblée nationale

?? L'engagement par anticipation

Il est prévu par le décret n° 86-451 du 14 mars 1986. Trois conditions doivent être respectées :

- L'engagement ne peut concerner que des de dépenses ordinaires, autres que de personnel,

- Il ne peut intervenir qu'à partir du 1<sup>er</sup> novembre

- Il ne peut porter que sur le quart des crédits de l'année en cours

- Ces engagements stipulent que l'exécution du service ne pourra intervenir avant le premier janvier.

### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

La LOLF précise (article 9) que les dépenses peuvent être engagées par anticipation sur les crédits de l'année suivante dans des conditions définies par une loi de finances.

#### **2° Un champ d'application qui peut être réduit**

L'annualité pose le plus de problèmes dans le domaine des dépenses en capital. En effet, ces dépenses s'appliquent souvent à de grands équipements. Or, on ne peut prévoir et exécuter ces dépenses que dans le cadre de plusieurs années. C'est pourquoi, ont été créées des autorisations budgétaires échappant à l'annualité. Mais pour encadrer le nouvel instrument, on maintenait une vieille institution : les lois de programme dont on limitait la portée.

#### **Les autorisations de programme et les crédits de paiement (art 12 O)**

Pour planifier le financement d'opérations d'investissement sur plusieurs années l'Ordonnance, dans son article 12, met en place un nouvel instrument composé de deux éléments.

##### **?? Les autorisations de programme**

*« Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi »*

Ce sont donc des autorisations dont le champ matériel est limité à l'engagement voir à la liquidation de la dépense, mais dont la portée temporelle est illimitée. *« Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à l'annulation ».*

Deux défauts doivent être évités. Comme ces enveloppes portent sur des volumes importants il faut éviter qu'ils ne le soient trop, aussi une même opération peut-elle être divisée en *« tranches constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction ».* Chaque tranche sera alors couverte par une autorisation de programme. L'autre défaut tient à la durée illimitée de ces autorisations. Il faut pouvoir tenir compte des évolutions et des changements. Elles sont donc révisables.

##### **?? Les crédits de paiement**

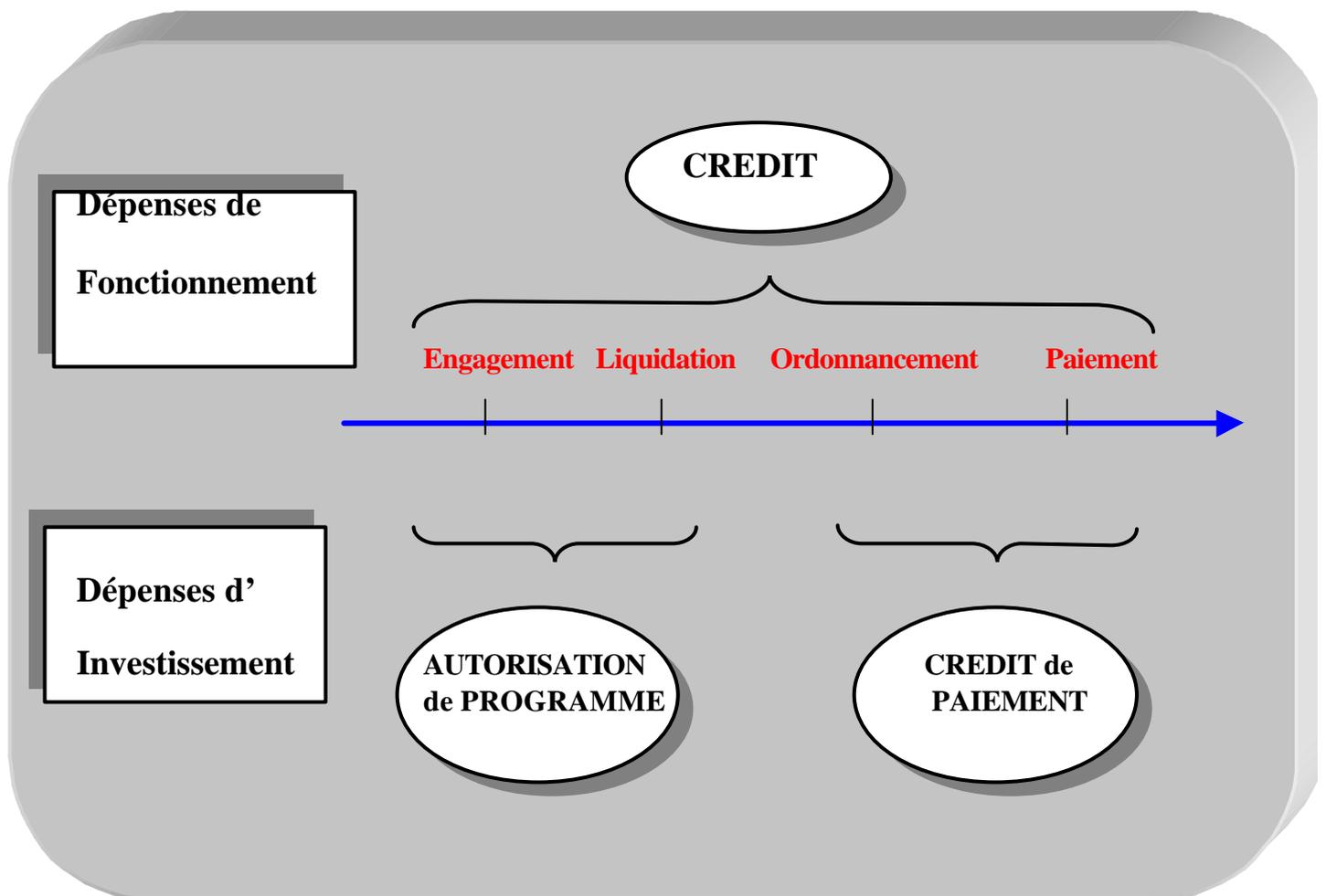
*« Les crédits de paiement sur opérations en capital constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes ».*

Les crédits de paiements ont donc un champ matériel limité à l'ordonnancement et au paiement mais leur portée temporelle est limitée à l'année.

Le système des autorisations de paiement présente deux grands défauts. Comme les AP sont valables sans limitation de durée se sont développées « des autorisations dormantes » comme on les appelle dans le jargon administratif. Ce faisant on inversait la finalité du système : ce sont les crédits de paiement qui devenaient le centre du dispositif, aussi son caractère pluriannuel s'est-il progressivement estompé.

#### **Les lois de programme**

En approfondissant le champ de la prévision (la pluriannualité), on l'élargit aussi. C'est pourquoi on a besoin d'un instrument supplémentaire : la loi de programme. Elles existaient déjà sous la IV<sup>e</sup> République. En 1959 on conservera l'instrument mais on en limitera la portée. En effet, selon l'article 2 de l'Ordonnance : « *Les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année* ». Ce sont donc bien des instruments de programmation et non pas d'autorisation. Leur portée est politique et non pas juridique. Elles sont d'une utilisation relativement limitée. On peut citer comme exemple le plus connu les lois de programmation militaires.



#### Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)

L'article 15 rappelle le principe en ces termes : « *les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes* »

#### ☞ La distinction autorisation d'engagement/crédit de paiement

A partir du budget 2006 toutes les autorisations budgétaires comprendront deux éléments : l'autorisation d'engager et le crédit de paiement (article 8).

Toutefois les nouvelles autorisations d'engagement ne seront pas valables sans limitation de durée comme l'étaient les anciennes autorisations de programme.

« **Les autorisations d'engagement** constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. »

« **Les crédits de paiement** constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement. Pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts. » (article 8)

#### ☞ **Le report**

- **des autorisations d'engagement** : Selon l'article 15 elles pourront être reportées d'une année sur l'autre sans aucune difficulté puisque aucune condition restrictive n'est prévue

- **des crédits de paiement** :

Le montant du report est limité à 3 % des crédits initiaux

Dans tous les cas le report est réalisé par arrêté conjoint du ministre des finances et du ministre intéressé, l'arrêté doit être publié au plus tard le 31 mars de l'année suivante

Ainsi, une pluriannualité de fait est instaurée, et généralisée à l'ensemble des crédits (fonctionnement et investissement) mais limitée à une partie seulement de l'autorisation budgétaire : l'engagement.

## **SECTION 2 Le budget, acte de prévision**

Si le budget est un acte d'autorisation, il est aussi un acte de prévision, comme le rappelle l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. La finalité de la prévision est de fixer l'équilibre, mais comme l'équilibre en question, de simplement financier est devenu économique, la prévision budgétaire est de plus en plus concurrencée sur ce terrain. Il existe en effet d'autres instruments de prévision qui, s'ils ne sont pas nécessairement concurrents au sens fort du mot, n'en dessinent pas moins les limites de la prévision.

### **§ 1 La finalité de la prévision budgétaire : la fixation de l'équilibre**

Pendant de nombreuses années l'équilibre budgétaire a été un principe laxiste qui est devenu plus rigide avec le temps.

#### **A – D'un principe laxiste...**

Les contours flottants du principe vont déboucher sur une application floue.

##### **a) Un contenu élargi à l'économie**

La conception classique de l'équilibre est limitée aux finances. Elle va progressivement s'élargir à l'économie.

### **1° La conception classique**

Grand principe de droit budgétaire à l'époque classique, l'équilibre était conçu en termes purement comptables. Il s'agissait simplement de prévoir l'ajustement des dépenses aux recettes.

#### **Les origines de cette conception**

Si le principe de l'équilibre est affirmé à l'époque classique c'est pour deux raisons :

? Le moralisme des finances publiques classiques.

La conception des finances publiques est calquée sur celle des finances privées. L'Etat doit gérer son budget comme un « bon père de famille ». Il ne peut donc dépenser plus qu'il n'a. Ce serait immoral.

? La neutralité des finances publiques.

A l'époque classique, les finances publiques sont neutres par rapport à l'économie. Cette neutralité s'appréciant dans les deux sens. Ainsi, elles doivent être inactives c'est dire qu'elles ne peuvent influencer l'économie. Mais elles doivent aussi être insensibles : l'économie ne devant pas influencer les finances. Le déséquilibre romprait cette neutralité.

#### **Les conséquences de cette conception**

Si le budget doit être en équilibre cela signifie qu'il ne doit pas y avoir plus de dépenses que de recettes : c'est l'interdiction du déficit. Mais cela signifie aussi qu'il ne doit pas y avoir plus de recettes que de dépenses : c'est l'interdiction de l'excédent.

? L'interdiction du déficit.

Seul l'emprunt pourrait financer le déficit. Or l'emprunt est prohibé puisque immoral lui aussi. Il permet en effet de reporter sur les générations futures les dépenses d'une génération. Il ne peut être admis que pour des dépenses tout à fait exceptionnelles.

? L'interdiction de l'excédent.

Pas plus que le déficit, l'excédent n'est admis, ce qui peut étonner à priori. Or, comme le rappelle la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'impôt ne sert qu'à l'entretien de la force publique, et à la couverture des dépenses d'administration. Dans ces conditions on ne peut pas exiger plus d'impôt que cela n'est nécessaire.

### **2° Les conceptions modernes**

Le passage des finances publiques classiques aux finances publiques modernes va entraîner un élargissement de la notion d'équilibre, puis un dépassement de celle-ci.

#### **De l'équilibre comptable à l'équilibre économique et financier ou l'élargissement de la notion d'équilibre**

L'élargissement se fera en deux temps.

? Le décret du 19 juin 1956

Ce texte est l'aboutissement de longues réflexions sur la nouvelle manière de penser le budget sous la IV<sup>e</sup> République. Il préfigure l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui s'en inspire en partie. Le décret va reconnaître le lien entre le budget et l'économie. Ainsi, précise-t-il que : « *La loi de finances ... traduit les objectifs économiques et financiers du gouvernement* ». Le budget devient dans ces conditions un instrument au service de l'économie.

? L'ordonnance du 2 janvier 1959

Avec la V<sup>e</sup> République cette tendance va s'accroître encore, en tout les cas dans les textes. Ainsi, l'ordonnance précise-t-elle dans son article 1<sup>er</sup> que « *Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent* ». De sorte que la finalité première des lois de finances est bien de définir un équilibre qui n'est pas seulement financier mais aussi

économique. Qui plus est, le texte cite en premier lieu le caractère économique qui semble donc l'emporter sur le caractère financier. Cet article met donc fin à la règle de l'équilibre comptable et ouvre la porte au déficit budgétaire.

### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

Avec ce texte on distingue d'une part « l'équilibre budgétaire et comptable » que déterminent les lois de finances (article 1<sup>er</sup>) et d'autre part « l'équilibre économique » dont les lois de finances « tiennent compte »

### **De l'équilibre au déséquilibre ou le dépassement de la notion d'équilibre**

A partir du moment où l'équilibre change de sens, il sera dépassé. Autrement dit, comme l'on prône un équilibre économique, l'équilibre comptable est secondaire. Deux théories fonderont ce dépassement.

#### ? La théorie du déficit systématique

C'est John Maynard Keynes qui est à l'origine de cette théorie. Pour cet auteur, le budget n'est qu'un instrument au service de l'économie. Il faut donc utiliser « l'effet multiplicateur de la dépense » pour rétablir l'équilibre économique. En d'autres termes, l'augmentation des dépenses publiques et donc le déficit provoqué va permettre de relancer l'économie et lorsque l'équilibre économique sera rétabli l'équilibre budgétaire suivra. Cette théorie va être appliquée avec plus ou moins de succès ici et là.

#### ? La théorie de l'impasse ou découvert budgétaire

En France, on préconisera une théorie particulière. On distinguera l'impasse que l'on baptisera découvert sous la V<sup>e</sup> République du déficit. Le découvert est un solde négatif des opérations temporaires que l'on juge admissible, alors que le déficit c'est un solde négatif des opérations définitives. Ce qui est bien plus grave et qui par conséquent est interdit. Pour bien distinguer ces deux sortes de solde, on fait apparaître les opérations temporaires « en dessous de la ligne » et les opérations définitives « au-dessus de la ligne » dans la première partie de la loi de finances.

## **b) Une application approximative**

Même pendant la période classique il sera difficile de respecter le principe de l'équilibre. Ainsi, de 1815 à 1940 seuls 46 budgets seront exécutés en équilibre contre 80 en déficit. Sous la IV<sup>e</sup> République aucun budget ne sera exécuté en équilibre. Sous la V<sup>e</sup>, la situation sera plus nuancée puisque dans un premier temps, l'équilibre annoncé ne sera pas atteint. Dans un second temps, on entrera de plein pied dans le temps du déficit.

### **1° Un équilibre annoncé mais non atteint**

Dès les débuts de la V<sup>e</sup> sous l'influence de Antoine Pinay on veut revenir à l'orthodoxie financière. Pour cela, dès 1959 on prévoit un découvert de plus en plus étroit, si bien qu'en 1965 on corrige le tir en prévoyant l'équilibre. Mais cet objectif ne sera atteint que durant quatre années (1970, 1972, 1973, 1974) A partir de 1975 l'équilibre annoncé ne sera pas

atteint. On sous-estime l'effet du choc pétrolier. A partir de 1978 on comprendra que les choses ont profondément changé et que l'on est entré dans une crise de longue durée.

## 2° Un déficit prévu... et réalisé

Depuis cette date, chaque budget sera voté en déficit et bien sûr exécuté en déficit. Toutefois, le déficit va prendre des proportions de plus en plus grande. Ainsi, en 1978 il sera seulement de 9 milliards de francs. Il passera le cap des 100 milliards en 1983 pour atteindre 323 milliards en 1995. Mais le vrai «record» avait été battu en 1993 puisque le déficit de 315,5 milliards de francs représentait 4,37 % du PIB contre «seulement» 4,17 % en 1995. Depuis cette date il diminue lentement : 207 milliards en 1999 (2,34 % du PIB), 191 milliards finalement en 2000.

	SOLDE D'EXÉCUTION (hors FMI)		SOLDE D'EXÉCUTION (hors FMI et hors Fonds de stabilisation des changes)		PIB(SEC95)
	En millions d'Euros	En% du PIB	En millions d'Euros	En% du PIB	En millions d'Euros
1980	- 3 627	-0,81	- 4 620	-1,04	446 082
1981	- 9 800	-1,95	- 12 331	-2,45	503 375
1982	- 14 000	-2,43	- 15 085	-2,62	575 571
1983	- 21 015	-3,33	- 19 760	-3,13	631 675
1984	- 24 005	-3,51	- 22 286	-3,26	684 271
1985	- 24 302	-3,32	- 23 368	-3,19	732 715
1986	- 22 451	-2,85	- 21 509	-2,73	786 819
1987	- 21 017	-2,55	- 18 303	-2,22	825 251
1988	- 15 208	-1,71	- 17 485	-1,97	887 899
1989	- 15 615	-1,64	- 15 304	-1,60	954 072
1990	- 14 899	-1,48	- 14 201	-1,41	1 009 345
1991	- 19 925	-1,90	- 20 085	-1,91	1 049 480
1992	- 33 852	-3,12	- 34 501	-3,18	1 086 356
1993	- 48 136	-4,37	- 48 120	-4,37	1 101 677
1994	- 46 191	-4,04	- 45 595	-3,99	1 143 322
1995	- 49 192	-4,16	- 49 234	-4,17	1 181 849
1996	- 44 893	-3,70	- 45 037	-3,72	1 212 178
1997	- 40 690	-3,25	- 40 812	-3,26	1 251 163
1998	- 37 784	-2,90	- 37 734	-2,90	1 301 352
1999	- 31 496	-2,34	- 31 496	-2,34	1 344 417
2000	- 29 126	-0,32	- 29 152	-2,08	1 404 775
2001*			- 28 441		

SOURCE : MINEFI

## B – ...A un principe plus rigide

Le retour de conceptions plus libérales conjugué aux excès de l'interventionnisme va redonner vie au principe de l'équilibre. C'est bien sûr son affirmation qui dans un premier temps sera renforcée. Et pour être sûr de son application on prévoira des garanties.

### a) L'affirmation du principe

C'est au niveau le plus élevé que sera réaffirmé le principe d'abord sur le plan national par le Conseil constitutionnel, ensuite sur le plan international par les traités européens.

### **1° Par le Conseil constitutionnel**

? Dans sa [décision n° 9-110 DC](#) du 24 décembre 1979 le Conseil constitutionnel fait de l'équilibre «un principe fondamental». Il s'y réfèrera a plusieurs reprises dans d'autres cas : [décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982](#), [décision n° 84-170 DC du 4 juin 1984](#), [décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991](#).

? Mais le Conseil se réfère au principe de «l'équilibre économique et financier». Or on sait que le contenu de ce principe est susceptible d'interprétations différentes. Le Traité de Maastricht, se réfère à l'une d'entre elles : l'équilibre comptable.

### **2° Par les Traités européens**

? L'article 104 du Traité précise : « *Les Etats membres évitent les déficits publics excessifs* ». En foi de quoi, des critères plus précis seront fixés. Ainsi, les déficits publics ne doivent pas dépasser 3 % du PIB et la dette 60 % du PIB.

? Ces prescriptions seront renforcées lors du sommet d'Amsterdam en 1997 qui confirmera bien sûr les objectifs de Maastricht, mais qui plus est, prévoira à terme le retour à l'équilibre, voire à l'excédent. Deux règlements du Conseil du 7 juillet 1997 pris en application de la résolution précédente préciseront le contenu de ce Pacte de stabilité et de croissance qui constitue le deuxième volet de l'Union économique et monétaire. Plus précisément des garanties d'application seront mises en place.

## **b) L'application du principe**

Elle est encadrée par des mesures de surveillance, mais aussi par des sanctions.

### **1° La surveillance**

Le Conseil, sur proposition de la Commission, fixe à la majorité qualifiée, les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres. Il veille à ce que ces orientations soient suivies par les Etats. Si ce n'est pas le cas, des sanctions sont prévues.

### **2° Les sanctions**

Deux sortes de sanctions sont prévues. Elles peuvent être atténuées exceptionnellement.

? En cas de «dérapiage significatif» par rapport aux objectifs fixés, une procédure d'alerte peut être mise en œuvre. Dans ce cas le Conseil émet publiquement des recommandations. C'est ce qu'il a fait récemment à l'égard de l'Irlande.

? En cas de «déficit excessif» le Conseil peut mettre en demeure l'Etat de prendre les mesures nécessaires. En cas d'échec des mesures coercitives peuvent être prises.

□ En premier lieu il s'agira du dépôt de fonds non rémunérés qui seront restitués à l'Etat après restauration de la situation.

□ En second lieu une amende peut être infligée à l'Etat dont le montant est réparti entre les Etats qui respectent les prescriptions.

? Enfin des circonstances atténuantes comme une grave récession économique peuvent être retenues qui auront pour effet d'écarter les sanctions.

## **§ 2 Les limites de la prévision budgétaire : les autres instruments de**

## **prévision**

D'autres instruments de prévision bien que proches du budget et conçus comme complémentaires peuvent être amenés à le concurrencer et à constituer ainsi les limites de la prévision budgétaire. Soit il s'agit d'instruments de programmation soit d'instrument de planification.

### **A – La programmation**

C'est la dimension pluriannuelle qui manque le plus à la prévision budgétaire. On a voulu combler cette absence par la loi relative à la maîtrise des finances publiques en 1994. Mais c'est finalement un peu plus tard et grâce à d'autres instruments que cette stratégie aboutira.

#### **a) La loi relative à la maîtrise des finances publiques (Loi n° 94-66 d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques**

Dans la perspective du respect des critères de convergence de Maastricht, une loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques a été votée le 24 janvier 1994. Cette loi fixait un échéancier pour le redressement des finances publiques. Elle prévoyait notamment la réduction du déficit à 2,5 % du PIB en 1997. Elle était accompagnée d'un rapport sur les orientations budgétaires de la France à moyen terme.

De plus elle prévoyait que chaque projet de loi de finances serait accompagné «*d'un rapport présentant une projection quinquennale du budget de l'Etat pour l'année du projet de loi de finances et les années suivantes* ». Mais ce ne fut qu'un coup d'épée dans l'eau.

#### **b) Les programmes pluriannuels européens**

Le Pacte de stabilité et de croissance adopté à la suite du Conseil européen d'Amsterdam du 17 juin 1997 avait prévu que les Etats membres devaient établir des "*programmes de stabilité pluriannuels*" indiquant les prévisions de solde des administrations publiques pour l'année en cours et, au minimum, les trois années suivantes, ainsi que les mesures devant être mises en oeuvre pour atteindre une situation budgétaire excédentaire ou proche de l'équilibre.

### **B – La planification**

La France a connu plusieurs type de planification. On est passé d'une planification économique à une planification spatiale.

#### **a) De la planification économique...**

Ce type de planification a d'abord été conçu globalement avant d'être pensé de manière sectorielle.

##### ***1° Le plan de la Nation***

De 1947 à 1993 la France a vu se succéder 10 plans. Au départ cette planification devait permettre de répartir l'aide américaine, puis le plan est devenu un instrument permettant d'assurer le développement économique et social. L'instauration d'une planification régionale

dans le cadre de la décentralisation devait à terme condamner l'institution et permettre la mise en place d'autres instruments.

### **2° Les contrats Etat - région**

Au départ ces contrats devaient permettre de faire coïncider le plan de la Nation et les plans des régions. Avec la disparition du plan de la Nation ces instruments ont subsisté et sont devenus le moyen pour l'Etat de prévoir et réaliser dans une perspective pluriannuelle ainsi que dans l'espace des régions ses investissements.

### **b) ...A la planification spatiale**

L'aménagement du territoire s'est progressivement développé. La loi du 4 février 1995 a mis en place la première vraie planification spatiale. La loi du 25 juin 1999 devait prolonger cette préoccupation en insistant sur le développement durable.

Huit schémas de services ont été élaborés et s'articulent avec des schémas régionaux d'aménagement du territoire. Enfin, la mise en place de différentes zones permet d'indiquer les priorités. Qu'il s'agisse des zones d'aménagement du territoire (ZAT), de territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) ou de zones urbaines sensibles (ZUS).

## **CHAPITRE 2 LA CONCEPTION FORMELLE DU BUDGET**

Sur un plan formel, on conçoit le budget à partir de deux grands principes : l'unité et l'universalité.

### **SECTION 1 L'unité du budget**

L'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, en précisant que « *Le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat.* », pose le principe de l'unité en termes de contenu donc sur un plan matériel. Quant à l'article 2 en disposant que « *La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat* », reprend l'aspect matériel de l'unité en l'englobant dans sa dimension formelle. A l'unité de contenu doit correspondre une unité d'acte. Ce principe doit garantir le pouvoir du Parlement. Mais de nos jours et malgré les textes, l'unité semble dépassée sur ces deux plans.

### **§ 1 Le dépassement de l'unité matérielle**

Deux phénomènes traduisent le dépassement de l'unité matérielle, la débudgétisation et la débudgétarisation.

#### **A – La débudgétisation**

##### **a) Le phénomène de la débudgétisation**

Un certain nombre d'opérations financières sont prises en charge par des personnes autres que l'Etat et de la sorte n'apparaissent plus dans la loi de finances. Il s'agit de ce que l'on appelle la débudgétisation. Elle débouche sur la constitution de budgets autonomes.

### **1° Ses formes**

#### **⚡ La débudgétisation au profit de personnes privées**

Les budgets autonomes ainsi créés peuvent correspondre à des personnes privées. Ainsi la décision de faire construire les autoroutes par des Sociétés d'économie mixte, il y a une trentaine d'année en fourni un bon exemple.

#### **⚡ La débudgétisation au profit de personnes publiques**

Mais, les budgets autonomes résultant de cette débudgétisation peuvent aussi être constitués sous forme d'établissement publics. C'est le cas en particulier des établissements de « défaisance » comme on les a appelé. Il s'agit plus précisément d'organismes chargés de prendre en charge, les dettes du Crédit lyonnais (EPFR : Etablissement public de financement et de restructuration) ou encore du Comptoir des entrepreneurs.(EPRD : Etablissement public de restructuration et de défaisance)

### **2° Sa régularité juridique**

Dans sa décision [98-405 DC du 29 décembre 1998](#) le Conseil constitutionnel a validé le procédé en estimant, que l'ordonnance n'interdisait pas l'affectation directe d'une recette publique à une personne morale. Mais ce faisant c'est le principe de sincérité budgétaire qui est en cause.

## **b) Les limites de la débudgétisation**

La Constitution a prévu que certaines opérations pouvaient figurer dans des documents distincts du budget de l'Etat.

### **1° Les collectivités territoriales**

En vertu du principe de la libre administration des collectivités territoriales posé par l'article 72 de la Constitution celles-ci disposent évidemment de leur propre budget. Elles déterminent donc librement l'utilisation de leurs recettes. Même si bien sûr le caractère unitaire de l'Etat entraîne un certain nombre de compétence financière de l'Etat. Ainsi, c'est l'Etat qui créé l'impôt, même les impôts locaux. Mais les collectivités territoriales sont libres de déterminer le taux de ceux- ci.

### **2° La Sécurité sociale**

La loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 a prévu l'existence de lois de financement de la Sécurité sociale qui prévoient les recettes et fixent des objectifs de dépenses. La différence de portée de ces textes par rapport aux lois de finances est importante même si la procédure d'examen des lois de financement se rapproche de celle des lois de finances.

## **B – La débudgétarisation**

Par ce terme on entend la création au sein du budget lui-même, de budgets annexes ou de comptes spéciaux du Trésor.

### **a) Les budgets annexes**

## 1° L'origine des budgets annexes

### ⌘⌘ Origine historique

Les budgets annexes ont pour origine le développement des activités industrielles et commerciales de l'Etat au lendemain de la Première Guerre. Les exigences de rentabilité et de performances ont conduit à comptabiliser à part les opérations financières relatives à ces activités.

Ainsi, un grand nombre de principes budgétaires ne s'appliquent-ils pas dans les budgets annexes. Il s'agit là d'un enjeu qui peut expliquer quelques détournements de la procédure des budgets annexes.

### ⌘⌘ Origine juridique

C'est l'article 20 de l'Ordonnance qui prévoit et définit les budgets annexes. Deux critères sont retenus :

? seuls les services de l'Etat qui ne sont pas dotés de la personnalité juridique peuvent être constitués en budgets annexes

? ces services doivent se livrer à une activité qui *«tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix»*

## 2° Les différents budgets annexes

C'est la Loi de finances de l'année qui crée les budgets annexes. Ils sont au nombre de six. Mais tous ne sont pas conformes à la définition de l'article 20.

### ⌘⌘ Les budgets annexes conformes à l'article 20

? Journaux officiels

? Monnaies et médailles

? Aviation civile

Dans les trois cas il s'agit bien de services de l'Etat non dotés de la personnalité juridique qui se livrent à des activités de type industriel ou commercial. L'application de la formule du budget annexe est donc dans tous ces cas appropriée.

### ⌘⌘ Les budgets annexes non-conformes à l'articles 20

? Légion d'honneur

? Ordre de la Libération

? BAPSA (budget annexe des prestations sociales agricoles)

La formule du budget annexe ne devrait pas être appliquée puisque aucune activité tendant *« essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix »* n'était déployée dans ces trois cas.. Le recours à cette technique constitue un détournement justifié par les avantages qu'elle comporte en termes de régime juridique.

## ÉVOLUTION DES RESSOURCES DES BUDGETS ANNEXES

(en millions de francs)

	1997		1998		1999		LFI	PLF
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	2000	2001
Aviation civile	7.996,6	7.857	8.469,5	8.661,1	8.714	8.978	8.718	8.958
Journaux officiels	906,0	1.017,9	970,1	1.100,9	1.080	1.237	1.222	1.269
Légion d'honneur	119,9	122,3	110,1	128,1	113	121	124	121
Ordre de la Libération	4,2	4,2	4,1	4,1	5	1.113	5	6

Monnaies et médailles	863,8	805,5	1.044,9	957,9	1.382	5	1.396	1.201
Prestations sociales agricoles	91.376,0	91.488,5	93.043,0	93.882,8	94.347	95.747	93.492	96.221
<b>TOTAL</b>	<b>101.266,5</b>	<b>101.295,4</b>	<b>103.641,7</b>	<b>104.739,9</b>	<b>105.641</b>	<b>107.202</b>	<b>104.957</b>	<b>107.776</b>

**SOURCE : Rapport général sur le PLF 2001**

### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

Ils sont définis par l'article 18 dans des termes quasiment identiques à ceux de l'article 20 de l'ordonnance : les deux critères : absence de personnalité juridique et activité industrielle ou commerciale

## **b) Les comptes spéciaux du trésor**

Moins d'une quarantaine de comptes spéciaux du trésor se répartissent en six catégories. Leur origine remonte à la III<sup>e</sup> République.

### *1° Origine*

Au lendemain de la Première Guerre certaines opérations temporaires, des prêts et des emprunts se sont développés. Comme par définition ces opérations s'éteignent d'elles-mêmes au bout d'un certain temps, il suffisait d'en garder la trace, mais pas dans le budget où elles auraient pu être confondues avec les autres opérations financières de nature différente.

Dans la mesure où le procédé était bien commode, car il permettait lui aussi et dans une large mesure d'échapper à une grande partie des principes de droit budgétaire, on y recourut de plus en plus. Souvent pour des opérations définitives mais qui étaient exceptionnelles.

Sous la IV<sup>e</sup> République leur nombre a cru jusqu'à frôler les 400. La V<sup>e</sup> République avec l'Ordonnance a voulu organiser ces comptes pour en limiter le nombre en définissant non pas les comptes spéciaux du trésor en général, mais en prévoyant six grandes catégories.

### *2° Les catégories de CST*

	1960	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Comptes d'affectation spéciale</b>	20	15	14	13	13	13	14	16	16	18	19	18	17	12	12
<b>Comptes de commerce</b>	17	17	14	14	14	14	14	11	11	11	10	10	10	10	10
<b>Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers</b>	9	9	7	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1
<b>Comptes d'opérations monétaires</b>	6	6	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
<b>Comptes d'avances</b>	11	12	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
<b>Comptes de prêts</b>	10	17	7	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>76</b>	<b>54</b>	<b>42</b>	<b>42</b>	<b>42</b>	<b>43</b>	<b>40</b>	<b>42</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>42</b>	<b>41</b>	<b>36</b>	<b>36</b>

**Évolution du nombre des comptes spéciaux du Trésor Source : MINEFI**

### *les comptes d'affectation spéciale ( art 25 O)*

Cette catégorie est l'une des plus importante par le nombre de comptes qu'elle rassemble. Il s'agit souvent de Fonds comme le Fonds national pour le développement du sport alimenté par des prélèvements sur les paris sportifs et qui a vocation à soutenir les sports et leur pratique .

902-00 Fonds national de l'eau

902-10 Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle

902-15 Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision

902-17 Fonds national pour le développement du sport

902-19 Fonds national des haras et des activités hippiques

902-20 Fonds national pour le développement de la vie associative

902-23 Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer

902-24 Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés

902-25 Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien

902-26 Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (ancien)

902-31 Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie

902-32 Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale

902-33 Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'État (nouveau)

#### **≪≪ les comptes commerce (art 26 O)**

Ces comptes «retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat ».

904-01 Subsistances militaires

904-03 Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État

904-05 Constructions navales de la marine militaire

904-06 Opérations commerciales des domaines

904-11 Régie industrielle des établissements pénitentiaires

904-14 Liquidation d'établissements publics de l'État et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses

[904-15 Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes](#)

[904-19 Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française](#)

[904-20 Approvisionnement des armées en produits pétroliers](#)

[904-21 Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement](#)

**✂✂ les comptes d'opérations avec les Gouvernements étrangers (art 27 O)**

Ils retracent les opérations financières qui découlent de l'application de traités. Cette catégorie est en voie d'extinction.

[905-10 Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base](#)

**✂✂ les comptes d'opérations monétaires (art 27 O)**

Ces comptes "*enregistrent des recettes et des dépenses de caractère monétaire*" comme par exemple le comptes des opérations avec le FMI.

[906-01 Pertes et bénéfices de change](#)

[906-04 Compte d'émission des monnaies métalliques](#)

[906-05 Opérations avec le Fonds monétaire international](#)

[906-06 Soutien financier à moyen terme aux États membres de la Communauté économique européenne](#)

**✂✂ les comptes d'avances (art 28 O)**

Ils retracent les avances consenties par l'Etat aux collectivités territoriales ou aux Etablissements publics.

[903-52 Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur](#)

[903-53 Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et États d'outre-mer](#)

[903-54 Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes](#)

[903-58 Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics](#)

903-59 Avances à des particuliers et associations

≡≡ **les comptes de prêts (art 29 O)**

Ces comptes enregistrent les prêts consentis pour une durée de plus de 4 ans.

903-05 Prêts du Fonds de développement économique et social

903-07 Prêts du Trésor à des États étrangers  
et à l'Agence française de développement

903-15 Avances du Trésor consolidées par transformation en prêts du Trésor

903-17 Prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation de dettes  
envers la France

<b>RESSOURCES DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR</b> (en millions de francs)						
	<b>1998</b>		<b>1999</b>		<b>LFI 2000</b>	<b>PLF2001</b>
	<b>Loi de finances initiale</b>	<b>Ressources constatées</b>	<b>LFI</b>	<b>Ressources constatées</b>		
1. Comptes d'affectation spéciale						
- opérations à caractère définitif	60.985	87.293,1	50.103,1	64.581	42.979	81.999
- opérations à caractère temporaire	89	116,4	73	115	0	«
<b>Total</b>	<b>61.074</b>	<b>87.409,5</b>	<b>50.176,1</b>	<b>64.696</b>	<b>42.979</b>	<b>81.999</b>
2. Comptes de commerce <sup>(a)</sup>	«	40.053,2	«	25.295	«	«
3. Comptes d'avances	367.365,5	393.163,9	374.461	443.409	381.083	369.185
4. Comptes de prêts	4.251	3.852,6	5.494,5	6.414	6.307	9.249
5. Comptes de règlements avec les gouvernements étrangers <sup>(a)</sup>	«	0	«	0	«	«
6. Comptes d'opérations monétaires <sup>(a)</sup>	«	11.128,7	«	1.372	«	«
<b>TOTAL</b>	<b>432.690,5</b>	<b>535.607,9</b>	<b>430.131,6</b>	<b>541.717</b>	<b>430.369</b>	<b>460.433</b>
<i>dont :</i>						
- ressources définitives	60.985	87.293,1	50.103,1	64.581	42.979	81.999
- ressources temporaires	371.705,5	448.314,8	380.028,5	477.136	387.390	378.434
pour mémoire :						
- recettes de privatisation (opérations définitives) <sup>(b)</sup>	28.000	51.118	17.500	30.465,3	16.945	26.500
- avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics		-23.306,7	-	65.595,7	-	-
(a) Comptes ne donnant pas lieu à évaluation de recettes ni à ouverture de crédits de dépenses en loi de finances initiale.						
(b) Ligne 1 et 2 du compte d'affectation spéciale n° 902-24.						

SOURCE : Rapport général sur le PLF 2001

### Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)

L'article 19 prévoit 4 catégories de comptes spéciaux :

- Les comptes d'affectation spéciale
- Les comptes de commerce
- Les comptes d'opérations monétaires
- Les comptes de concours financiers

Parmi les comptes d'affectation spéciale deux sont prévus par la LOLF (art. 21) :

- un premier relatif aux participations financières de l'Etat
- un second relatif aux pensions et avantages accessoires

Un compte de commerce retrace les opérations budgétaires relatives à la dette (art. 22)

## § 2 Le dépassement de l'unité formelle

Ce que l'on appelle communément le budget est en réalité - on vient de le constater - un ensemble de plusieurs composantes. Mais l'acte qui contient ces composantes ne peut être réduit à la loi de finances initiale. En effet tout au long de l'année se multiplient les actes budgétaires législatifs mais aussi réglementaires.

### Budget de l'Etat : modification du montant des crédits bruts

Source : Rapport LAMBERT Sénat 2001

Année	Modifications opérées par voie législative <sup>(a)</sup>		Solde des modifications opérées par voie réglementaire <sup>(b)</sup>			Total des modifications	
	En milliards de francs	En % des crédits initiaux	En milliards de francs	En % des crédits initiaux	En % des crédits votés	En milliards de francs	En % des crédits initiaux
1981	+ 77,27 <sup>(c)</sup>	8,51	+ 68,92	7,59	7,00	+ 146,19	16,10
1982	+ 30,30 <sup>(d)</sup>	2,65	+ 54,74	4,79	4,66	+ 85,04	7,44
1983	+ 22,31	1,73	+ 48,65	3,79	3,72	+ 70,96	5,52
1984	+ 48,05	3,45	+ 67,96	4,88	4,72	+ 116,01	8,33
1985	+ 28,10	1,86	+ 95,29	6,31	6,20	+ 123,39	8,17
1986	+ 61,99 <sup>(d)</sup>	3,91	+ 88,49	5,58	5,38	+ 150,48	9,49
1987	+ 31,30	1,91	+ 132,25	8,07	7,92	+ 163,55	9,98
1988	+ 52,57	3,09	+ 104,98	6,17	5,98	+ 157,55	9,26
1989	+ 46,79	2,65	+ 108,84	6,17	6,01	+ 155,63	8,82
1990	+ 53,36	2,81	+ 125,43	6,60	6,42	+ 178,79	9,41
1991	+ 33,62	1,84	+ 119,56	6,55	6,43	+ 153,18	8,39
1992	+ 56,76	2,97	+ 124,45	6,51	6,32	+ 181,21	9,48
1993	+ 141,30 <sup>(d)</sup>	7,01	+ 80,18	3,98	3,72	+ 221,48	11,00
1994	+ 46,32	2,19	+ 125,53	5,96	5,83	+ 171,85	8,15
1995	+ 126,95 <sup>(d)</sup>	5,84	+ 84,63	3,89	3,68	+ 211,58	9,73
1996	+ 47,86	2,09	+ 130,84	5,72	5,60	+ 178,70	7,81

1997	+ 64,44	2,75	+ 134,24	5,72	5,57	+ 198,68	8,47
1998	+ 77,78	3,21	+ 134,77	5,57	5,39	+ 212,37	8,78

(a) Ouverture de crédits dans la quasi-totalité des cas.

(b) Y compris les rétablissements de crédits (15,44 milliards de francs en 1998) et les annulations associées aux lois de finances rectificatives.

(c) 4 lois de finances rectificatives.

(d) 2 lois de finances rectificatives.

## A – La multiplication des actes législatifs

On réduit trop souvent le budget à la loi de finances de l'année. Or, d'autres lois de finances interviennent au cours de la même année voire l'année suivante et doivent être considérées comme faisant partie intégrante du budget. Il s'agit des lois de finances rectificatives et des lois de règlement.

### a) Les lois de finances rectificatives

*Art 2. - « Seules des lois de finances dites rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année. »*

*Art. 34. - Les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que les lois de finances de l'année. Elles soumettent obligatoirement à la ratification du Parlement toutes les ouvertures de crédits opérées par décrets d'avances.*

*Art 38 - Si aucun projet de loi de finances rectificative n'est déposé avant le 1er juin, le Gouvernement adresse au Parlement, au plus tard à cette date, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques.*

Les articles 2 et 34 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoient la finalité et fixent le régime de ces lois que l'on continue, dans le langage courant, à appeler des « collectifs budgétaires », puisque tel était leur nom sous la III<sup>e</sup> République.

#### 1° La finalité des lois de finances rectificatives

La prévision budgétaire comme toutes les prévisions doit pouvoir être modifiée en raison de la survenance d'événements inattendus. La loi de finances rectificative permet d'opérer ces modifications. Cependant, il est possible de distinguer au moins deux grands types de loi de finances rectificative.

##### ✂ ✂ « les lois de finances rectificatives de fin d'année »

Chaque année, au mois de décembre, après le vote de la loi de finances de l'année à venir est votée une loi de finances rectificative concernant l'année qui se termine. Cette loi entérine les modifications intervenues tout au long de l'année par voie réglementaire.

##### ✂ ✂ « les lois de finances rectificatives traduisant les changements de politique »

Lorsqu'un nouveau Gouvernement arrive au pouvoir il met en œuvre une nouvelle politique cela se traduit budgétairement parlant par une loi de finances rectificative. Ce fut le cas en 1981 après l'élection présidentielle, en 1986 lors de la première cohabitation etc.

## **2° Le régime des lois de finances rectificatives**

Il est aligné sur le régime des lois de finances initiales et ce sur deux points essentiellement.

### **⚡⚡ La présentation**

La loi de finances rectificative comprend comme la loi de finances de l'année, deux parties. La première partie décrit les modifications de recettes et le nouvel équilibre du budget la deuxième partie contient le détail des ouvertures de crédits et des dispositions permanentes.

#### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :

- 1o Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte
- 2o Une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées ;
- 3o Des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours (article 53)

### **⚡⚡ La procédure**

La loi de finances rectificative est soumise aux mêmes délais que ceux qui s'appliquent aux lois de finances initiales. De plus les mêmes règles de priorité s'appliquent : priorité à l'Assemblée Nationale, vote préalable de la première partie.

## **b) La loi de règlement**

L'article 2 de l'ordonnance définit ces lois à partir de deux finalités. D'abord la constatation des résultats qui se fait à travers l'établissement du « compte de résultat de l'année » (art 35 O). La deuxième finalité de cette loi réside dans l'approbation des différences entre les résultats et les prévisions qui se traduit par l'autorisation du « transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor » (art 35 O). Ces lois sont donc des instruments de contrôle entre les mains du Parlement.

#### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

- I. - La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle.*
- II. - La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement.*
- III. - La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues à*

*l'article 30. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes.*

*IV. - Le cas échéant, la loi de règlement :*

*1o Ratifie les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances afférente à cette année ;*

*2o Ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés ; (article 37)*

## **B – La multiplication des actes réglementaires**

Si chaque budget se traduit par au moins trois lois de finances comme on l'a vu, il passe aussi par quelques trois cents actes réglementaires. De 3 à 300, la multiplication des actes budgétaires prend des dimensions non négligeables !

En principe le règlement sert à appliquer la loi. C'est le cas pour de nombreux actes réglementaires en matière budgétaire. Mais en ce domaine, on constate l'existence d'actes qui modifient la loi !

### **a) Les règlements permettant l'application de la loi de finances**

#### ***1° Les décrets de répartition***

Dans la mesure où les crédits ne sont plus votés par chapitre, c'est le Premier ministre qui met à disposition des ministres les crédits par chapitre et ce par le biais de décrets dits de répartition (art 43 O). Dans cette opération, le Premier ministre a une compétence liée, puisqu'il doit se conformer aux indications figurant dans les "bleus" budgétaires.

Il existe autant de décrets de répartition que de ministères.

#### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

*« Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative, ou dès la publication de l'ordonnance prévue à l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement prend des décrets portant :*

*1o Répartition par programme ou par dotation des crédits ouverts sur chaque mission, budget annexe ou compte spécial ;*

*2o Fixation, par programme, du montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.*

*Ces décrets répartissent et fixent les crédits conformément aux annexes explicatives prévues aux 5o et 6o de l'article 51 et au 2o de l'article 53, modifiées, le cas échéant, par les votes du Parlement.*

*Les crédits fixés par les décrets de répartition ne peuvent être modifiés que dans les conditions prévues par la présente loi organique.» (article 44)*

## **2° Les arrêtés de sous-répartition**

Chaque ministre disposant de ses crédits va alors procéder à une répartition par article à travers un arrêté de sous-répartition. Dans cette opération, le ministre n'est pas lié par les "bleus".

### **c) Les règlements modifiant la loi de finances de l'année**

Ces règlements modifient aussi bien le montant que l'objet des crédits.

#### **1° La modification du montant des crédits**

- ? les arrêtés de [report](#)
- ? les arrêtés d'annulation
- ? les décrets [d'avances](#)

#### **2° La modification de l'objet des crédits**

- ? les arrêtés de [transfert](#)
- ? les décrets de [virement](#)

## **SECTION 2 L'universalité**

Comme le disent MM Llau et Gaucher « *Le principe d'universalité (ou d'analyse), inspiré par la volonté de présenter une analyse exhaustive du budget, implique que toutes les recettes et toutes les dépenses soient rassemblées au sein des documents budgétaires dans leur intégralité, c'est-à-dire sans compensation comptable* » Ce principe est exprimé dans l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 : « *Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général* » En réalité il se décompose en deux règles.

### **§ 1 – La règle du produit brut**

#### **A – Contenu**

##### **a) Contenu technique**

Selon cette règle, les dépenses et les recettes doivent figurer pour leur totalité dans les documents budgétaires. Par conséquent, il est interdit de procéder à des compensations entre les recettes et les dépenses.

##### **b) Contenu politique**

La règle du produit brut permet aux parlementaires de connaître avec exactitude le montant des dépenses, ils disposent ainsi d'une information complète et exhaustive. Cette règle garantit donc le pouvoir budgétaire du Parlement.

## B - Portée

Le principe connaît des assouplissements. Certains sont prévus par l'ordonnance du 2 janvier 1959, d'autres ne sont pas prévus par ce texte.

### a) Les assouplissements prévus par l'ordonnance

Ils sont plus nombreux dans les comptes spéciaux du trésor que dans le budget général.

#### *1° L'assouplissement de la règle dans les comptes spéciaux du trésor*

Trois catégories de comptes spéciaux du trésor peuvent faire l'objet d'une présentation contractée. Ce qui revient à dire que seul apparaît le solde des opérations financières de ces comptes. Il s'agit des comptes de commerce, des comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers ainsi que des comptes d'opérations monétaires.

#### *2° L'assouplissement de la règle dans le budget général*

Certaines administrations peuvent utiliser deux procédures qui ont pour effet de compenser certaines dettes.

##### *Les marchés de transformation*

L'administration commande un matériel et donne en vue de sa fabrication des matières premières dont le coût sera bien sûr soustrait dans la facture finale.

##### *Les marchés de conversion*

Ici il s'agit de vieux matériaux qui sont livrés au fabricant en vue de la fourniture de nouveaux matériels.

Ces procédures restent tout à fait marginales.

### b) Les assouplissements non prévus par l'ordonnance : les prélèvements sur recettes

Ce procédé permet d'affecter directement des ressources (impôts locaux, ressources des organismes de sécurité sociale), à des organismes divers qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou de l'Union européenne. Ces deux prélèvements portent sur des sommes importantes : 290 milliards en 2000. Aucun texte ne les prévoit. C'est en 1969 qu'ils sont apparus malgré les protestations constantes de la Cour des comptes qui estime qu'ils « affecte(nt) la lisibilité et la cohérence des inscriptions budgétaires ». Cependant le Conseil constitutionnel a admis la régularité du procédé ([82-154 DC, 29 décembre 1982](#) et [98-405 DC, 29 décembre 1998](#)) dans le mesure l'état A évalue la totalité des recettes brutes de l'Etat. Il n'y a pas d'atteinte au principe de sincérité de l'évaluation.

#### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

Les prélèvements sur recettes sont désormais inscrits dans la LOLF (article 6) :  
«Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont,

dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte »

## § 2 – La règle de la non affectation des recettes

### A – Contenu

#### a) Contenu technique

Les recettes et les dépenses constituent deux masses universelles. Cela signifie que c'est l'ensemble des recettes qui couvre l'ensemble des dépenses. Par conséquent il est interdit d'affecter une recette particulière à une dépense précise. C'est ce que rappelle l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 : « *L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général* »

#### b) Contenu politique

Cette règle traduit la volonté de connaître avec certitude le montant des dépenses. En effet, si l'affectation des recettes était possible la réalisation de chaque dépense dépendrait de la réalisation de chaque recette. Ainsi on rendrait hypothétique l'exécution du budget. Or d'un point de vue politique, il est nécessaire que l'autorisation ait un contenu certain, sinon elle n'a plus aucun sens.

### B – Portée

La règle connaît quelques tempéraments ce qui en réduit la portée

#### a) Les tempéraments des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor

L'existence des budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor permet de procéder à des affectations de recettes. C'est ce que rappelle l'article 18 de l'Ordonnance : « *Toutefois, certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du Trésor* »

Qui plus est, une catégorie de comptes spéciaux porte le nom de Comptes d'affectations spéciales. On ne saurait dans ces conditions être plus explicite sur la finalité de ces comptes.

#### b) Les tempéraments du budget général

*Art. 19. - Les procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général ou d'un budget annexe sont la procédure de fonds de concours et la procédure de rétablissement de crédits.*

##### 1° La procédure du fond de concours

Elle est organisée par l'ordonnance mais des pratiques ont déformé l'institution.

##### Les fonds de concours par nature

Il s'agit de dons ou legs versés à l'Etat par des personnes publiques ou privées, pour concourir avec lui à certaines dépenses. Ils doivent être utilisés conformément aux intentions de la partie versante.

#### ⚡ Les fonds de concours « par assimilation »

Des décrets peuvent assimiler certains versements n'ayant pas de caractère fiscal à des fonds de concours. Ainsi, des redevances ou des rémunérations de services rendus ont été assimilés à des fonds de concours. Parfois même, de véritables ressources fiscales ont été assimilées, ce qui a provoqué la réaction du Conseil constitutionnel (97-395 DC, 30 décembre 1997). Il n'a, certes pas annulé la loi de finances, devant les promesses du Gouvernement de mettre fin à cette pratique.

C'est ainsi que le volume global des fonds de concours a diminué puisqu'il est passé de 65 milliards de francs en 1998 à 41,6 milliards de francs en 1999.

### 2° La procédure du rétablissement de crédit (art 19 O)

Cette procédure permet d'inscrire des sommes versées, non pas en recettes, mais en crédits que l'on rétablit car il s'agit d'une régularisation. Deux hypothèses sont énoncées par l'article 19 de l'Ordonnance :

#### ⚡ La restitution au Trésor de sommes payées indûment

#### ⚡ Les cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires

En 1998, le montant des rétablissements de crédits s'est élevé à 13,6 milliards de francs. L'année suivante leur montant n'a pas évolué.

### Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)

⚡ **Les prélèvements sur recettes** sont prévus par la LOLF (article 6) :

*« Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte. »*

⚡ **Les fonds de concours** sont eux aussi prévus et leur régime est précisé (article 17) :

*« Les fonds de concours sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'Etat.*

*Les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget général, au budget annexe ou au compte spécial considéré. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des finances sur le programme ou la dotation concernée.*

Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. Les plafonds de dépenses et de charges prévus au 6o du I de l'article

34 incluent le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours.

L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. A cette fin, un décret en Conseil d'Etat définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours. »

✍ Une nouvelle procédure d'affectation a été inscrite dans la LOLF : **l'attribution de produit** (article 17- III) :

« Les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'Etat peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits. Les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables. Les crédits ouverts dans le cadre de cette procédure sont affectés au service concerné.»

## **DEUXIEME PARTIE : LES PROCESSUS BUDGETAIRES**

Deux processus budgétaires vont se succéder. Celui qui conduit à la décision budgétaire et celui qui met en œuvre cette même décision.

### **TITRE 1 LE PROCESSUS DE DECISION**

Classiquement on distingue dans tout processus de décision la phase de préparation et la phase d'adoption. Dans ces deux phases, les acteurs et les actes sont différents, en effet, la préparation est l'œuvre du Gouvernement et débouche sur le projet de loi de finances. Alors que la phase d'adoption relève du Parlement et débouche sur la loi de finances de l'année.

### **CHAPITRE 1 LA PREPARATION DE LA DECISION**

Préparer le budget c'est d'abord procéder à l'évaluation des recettes et des dépenses. Mais, c'est aussi dans un deuxième temps présenter ces évaluations dans un certain nombre de documents.

#### **SECTION 1 L'évaluation du budget**

Elle se fait pendant toute l'année qui précède l'année visée en mettant en œuvre certaines méthodes et selon calendrier bien précis.

#### **§ 1 Les méthodes**

##### **A – L'évaluation des recettes**

L'évaluation des recettes se décompose en deux temps: la révision de l'évaluation pour l'année N - 1 et la prise en compte des données applicables à l'année N.

### **a) La révision de l'évaluation pour l'année N - 1**

Cette révision est réalisée à partir d'un certain nombre d'éléments qu'il faut rassembler :

- le montant des recettes effectivement perçues en N - 2 ;
- les données macro-économiques les plus récentes pour l'année N - 2
- l'incidence sur les recettes de N - 1 des textes législatifs et réglementaires adoptés depuis.

### **b) La prise en compte des données applicables à l'année N**

#### **1° L'évolution spontanée**

On applique un taux de progression annuel à la prévision révisée pour N. Ce taux est calculé à partir des « hypothèses économiques », l'un des budget économiques.

#### **2° Les facteurs de variation**

Le résultat obtenu est corrigé, d'une part, de l'incidence des mesures exceptionnelles et, d'autre part, des effets d'extension en année pleine des mesures mises en œuvre au cours de l'année N.

## **B – L'évaluation des dépenses**

On peut résumer la méthode de cette façon : **Services Votés + Mesures nouvelles**

### **a) Les services votés**

La définition des services votés est donnée par l'article 33 de l'ordonnance du 2 janv.1959 :

*« Les services votés représentent le minimum de dotations que le gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement ».*

L'idée sous jacente à cette notion est de calculer un budget de reconduction : l'ensemble des crédits nécessaires pour faire ce qui a été fait l'année précédente. Mais encore faut-il calculer avec précision ces « services votés ». A cette fin on applique la formule suivante :

$$\text{Services Votés de (N)} = \text{Crédits de (N - 1)} + \text{Mesures acquises en (N - 1)}$$

Par mesures acquises il faut entendre toutes les dispositions adoptées en cours d'année et qui auront une incidence financière en plus ou en moins. L'exemple classique étant celui de l'augmentation des traitements ou encore à l'inverse la décision de ne pas pourvoir des postes libérés par le départ à la retraite de leurs titulaires Ces mesures acquises, positives ou négatives sont d'ailleurs codés dans le budget de la manière suivantes :

- 01 - Extension en année pleine
- 02 - Non-reconduction
- 03 - Ajustement de crédits évaluatifs ou provisionnels
- 04 - Modification des structures gouvernementales

### **b) Les mesures nouvelles**

Lorsque les services votés sont connus il reste à y ajouter les mesures nouvelles, c'est à dire toutes les dispositions qui sont envisagées pour l'année visée. Ces mesures nouvelles font l'objet elles aussi d'une codification dans le budget :

- 10 - Mesures d'ajustement
- 11 - Révision des services votés

- 12 - Moyens nouveaux
- 13 - Transferts

### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

Les services votés ne servent plus qu'à déterminer la limite des crédits qui pourront être ouverts par décret en cas de retard dans l'adoption de la loi de finances. (l'article 45)

## **§ 2 Le calendrier**

Deux phases se succèdent de janvier à septembre de l'année N – 1.

### **A – La phase exploratoire (janvier / mi-mai)**

#### **a) Le temps des perspectives budgétaires (janvier/mars)**

Cette première étape se déroule au sein de la direction du budget, elle débouche sur une note du directeur au Ministre qui porte le nom de « perspectives budgétaires ». Ce document contient des propositions de dépenses établies sur la base d'une évaluation des recettes.

#### **b) Le temps du cadrage budgétaire (fin mars / mi mai)**

Le cadrage est d'abord administratif. Depuis peu il est également parlementaire.

##### ***1° Le cadrage administratif : La lettre de cadrage***

A partir de toutes ces données le Premier ministre élabore une « stratégie budgétaire » qu'il formalise dans un document que l'on appelle « la lettre de cadrage ». Par cette lettre le Premier ministre indique à chaque ministre de manière relativement précise et personnalisée ce que seront les évolutions de dépenses par type de crédit ainsi que les effectifs des ministères.

#### **Lettre de cadrage**

Le Premier ministre à Monsieur le ministre de...  
Objet : cadrage budgétaire pour 2000

La politique de finances publiques que conduit le Gouvernement vise deux objectifs sur l'ensemble de la législature : la croissance la plus forte possible et la justice sociale. Cette stratégie a déjà produit ses premiers résultats. En 1998, la croissance s'est établie à 3,2 % et s'est traduite par la création de 400.000 emplois et par une baisse du chômage de 140.000 personnes. La confiance des ménages s'est stabilisée à un niveau élevé. Leur pouvoir d'achat a crû de 3%, la consommation de 3,8% et l'investissement des entreprises de 6%.

Ces résultats se sont accompagnés de la maîtrise des comptes publics. Le déficit des administrations s'est établi à 2,9% en 1998, contre 3% prévu en début d'année. La progression des dépenses de l'Etat a été limitée comme prévu à celle des prix (+ 0,8%), malgré la révision à la baisse de l'inflation. En 1999, cette gestion maîtrisée se poursuit, le déficit public prévisionnel des administrations sera ramené à 2,3% de la richesse nationale, ce qui correspond à l'équilibre du régime général de la sécurité sociale et à l'équilibre primaire pour l'Etat, c'est-à-dire compte non tenu de la charge de la dette.

La définition des objectifs financiers pour 2000 s'inscrit dans le cadre de la programmation pluriannuelle qui a été transmise à la Commission européenne par notre pays, comme l'ont fait tous nos partenaires de l'Union, au début de cette année. La stratégie commune à l'ensemble des pays de l'euro est de conjuguer une politique budgétaire sérieuse et une politique monétaire favorisant la croissance dans le respect de la stabilité des prix.

Alors que, dans le passé, la politique budgétaire visait chaque année un objectif de déficit, la programmation pluriannuelle est construite sur un objectif de progression des dépenses publiques en volume, ce qui permet à la

permet d'inscrire nos priorités budgétaires dans une perspective de moyen terme, facilite la gestion des différents départements ministériels et contribue à l'efficacité de la dépense publique. A ce titre, la progression des dépenses de l'Etat a été fixée à 1 % en volume sur l'ensemble des trois années de la période de programmation 2000-2002.

Je vous demande d'engager la préparation du budget 2000 dans le cadre suivant.

Les prévisions actuelles de croissance, de l'ordre de 2,2 % à 2,5 % en 1999 et de 2,5 % à 3 % en 2000, sont conformes aux hypothèses de la programmation pluriannuelle. Une estimation plus fine sera possible quand le profil de l'activité en 1999 pourra être connu avec plus de précision, le ralentissement enregistré en début d'année devant laisser place à une croissance soutenue sur le reste de l'année.

Avec ces hypothèses de croissance, le déficit de l'ensemble des administrations publiques devrait s'établir en 2000 entre 1,7 % et 2 % du PIB, niveau qui permettrait pour la première fois de stabiliser le poids de la dette dans la richesse nationale.

Le déficit de l'Etat en 2000 devrait pour sa part s'établir entre 2,3 % et 2,5 % du PIB, soit une baisse d'une vingtaine de milliards de francs par rapport à la loi de finances pour 1999. Après avoir atteint l'équilibre primaire en 1999, le budget de l'Etat serait ainsi en excédent primaire l'an prochain.

La stabilisation de la charge de la dette dans le total des dépenses de l'Etat en 2000, qui résulte de la réduction des déficits et de la baisse des taux d'intérêt, permet de retrouver des marges de manœuvre dans la conduite de la politique budgétaire et de redéployer des dépenses passives au profit de nos priorités politiques. C'est pourquoi, tout en confirmant et en consolidant ces priorités, il est possible de stabiliser en volume les dépenses de l'Etat, qui évolueront donc en 2000 au même rythme que les prix (0,9 %). Hors le service de la dette, les dépenses progresseront de 0,3 % en volume.

Par ailleurs, comme pour les années précédentes, l'objectif de stabilisation globale des emplois civils de l'Etat et des établissements publics demeure. Dans ce cadre, il convient d'améliorer l'efficacité de vos services et de mobiliser les marges ainsi dégagées pour opérer des redéploiements au profit des actions prioritaires de l'Etat et poursuivre la résorption de l'emploi précaire.

Les discussions relatives aux dépenses devront permettre d'identifier précisément les besoins de chaque budget. A cet égard, je vous demande de réexaminer au premier franc les moyens dont vous disposez afin de dégager par redéploiement des marges au profit de nos priorités et des mesures nouvelles que vous seriez amené à proposer.

Afin de réduire le train de vie de l'Etat et grâce aux gains de productivité mobilisables dans vos services, les dépenses de fonctionnement courant devront baisser de 3 %. Je vous demande de rechercher à en améliorer l'efficacité en ayant à tout moment le souci de la modernisation du service public.

Les dépenses d'intervention devront pour leur part être revues, dotation par dotation, pour tenir davantage compte de nos priorités, au premier rang desquelles figure l'emploi. Hors les secteurs qui sont prioritaires, vous rechercherez une baisse minimale de 10 % des dépenses.

Concernant les dépenses d'investissement, une attention particulière sera portée à la politique contractuelle. L'enveloppe globale des contrats de plan devra être respectée, sans toutefois exclure une modulation annuelle en fonction de la situation économique. Pour ce qui est des crédits non contractualisés, ils seront réexaminés, en particulier au vu des dépenses effectivement constatées en 1998.

Par ailleurs, il est nécessaire de progresser dans l'évaluation des résultats de votre action au regard des objectifs poursuivis, grâce à la définition d'indicateurs de performance. Vos échanges avec les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie doivent être l'occasion d'approfondir ce travail, dont il sera tenu compte lors des arbitrages.

Je tiens également pour essentielle votre participation active à l'actualisation de la programmation pluriannuelle des finances publiques que nous devons effectuer d'ici la fin de l'année. L'analyse de l'impact de vos

choix.

Vous commencerez les réunions budgétaires entre vos services et ceux du secrétariat d'Etat au budget d'ici la fin du mois d'avril. A l'issue de ces travaux, je demanderai au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au secrétaire d'Etat au budget de prendre les arbitrages nécessaires. Ils m'en rendront compte dans la deuxième quinzaine de juin.

Source : MINEFI

## **2° Le cadrage parlementaire : Le débat d'orientation budgétaire (DOB)**

Il a été instauré en 1996 après une première expérience restée sans suite en 1993. Il est inspiré par la volonté de faire intervenir le Parlement à un moment où les choix budgétaires ne sont encore qu'esquissés. Il se déroule vers la mi-mai, sa portée reste malgré tout réduite.

*« Conformément au scénario élaboré en 1996, la réflexion des parlementaires est alimentée par trois documents institutionnels : un rapport du Gouvernement, un rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution du budget de l'année précédente et un rapport du Rapporteur général de la Commission des finances.*

*Si l'intérêt d'un tel débat est incontesté, la question du choix de la date suscite encore quelques difficultés. Notant que « la date choisie doit (...) concilier à la fois le souci de permettre aux parlementaires de disposer des éléments d'information sans lesquels le débat se limiterait à l'échange de quelques généralités et une certaine anticipation par rapport aux choix du Gouvernement », le Rapporteur général de la Commission des finances a, à plusieurs reprises, émis le souhait que le débat précède l'envoi, par le Premier ministre, de ses lettres de cadrage aux membres du Gouvernement ».*

**Hervé MESSAGE « L'Assemblée nationale et les lois de Finances »**

Collection Connaissance de l'Assemblée

## **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

☞ **L'article 48 prévoit la possibilité d'organiser un débat d'orientation budgétaire (DOB).** Il doit intervenir au cours du dernier trimestre de la session ordinaire et se dérouler à partir de plusieurs rapports énumérés par l'article 48 :

*« 1o Une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport mentionné à l'article 50*

*2o Une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France*

*3o Une évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions*

*4o La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante. »*

☞ **Un autre débat a été prévu**, il se situe au début de la session et intervient à partir d'un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution pour l'année en cours et les deux années suivantes (article 52). Ce débat devrait permettre une préparation de la discussion de la loi de finances ainsi que de la loi de financement de la sécurité sociale.

## **B – La phase de mise au point (mi-mai / fin-septembre)**

Elle se traduit par deux séries de négociations.

### **a) Les premières négociations**

#### **1° Les conférences budgétaires de la 1<sup>e</sup> phase (mi-mai - mi-juillet)**

Sur la base de la lettre de cadrage on élabore dans chaque ministère un avant projet de budget. Ce document de travail est ensuite soumis à la direction du budget. Les points de désaccord sont recensés.

#### **2° Les lettres-plafond**

A la mi-juillet, le Premier ministre fixe dans les lettres-plafond la limite supérieure des crédits et des emplois qui lui sont alloués.

### **b) Les négociations ultimes**

#### **1° Les conférences budgétaires de la 2<sup>e</sup> phase**

Jusqu'à la mi-août, les ajustements nécessités par la lettre-plafond sont examinés à Bercy par les responsables financiers des ministères et les représentants de la direction du Budget.

#### **2° La mise au point définitive**

Du 15 août au 15 septembre les documents budgétaires sont élaborés. Les derniers arbitrages sont pris.

## **SECTION 2 La présentation du budget**

Le budget se présente matériellement à travers des documents qui mettent en œuvre des modes de présentation. Ainsi peut-on distinguer une présentation intellectuelle et une présentation matérielle.

### **§ 1 La présentation intellectuelle : les modes de présentation**

Des modes de présentation classiques subsistent parmi des modes de présentation modernes.

#### **A – La présentation classique**

C'est une présentation juridique qui a subi un éclairage économique.

##### **a) La présentation juridique**

###### **1° Les ministères**

La loi du 25 mars 1817 prévoyait déjà que le budget de l'Etat serait présenté par ministère. Dix ans plus tard, on distinguera à l'intérieur de ceux-ci des sections qui regroupaient un certain nombre de grands services. Aujourd'hui encore le budget est présenté ainsi, notamment dans les «Bleus» et les Etats B et C. Dans ces derniers documents on présente en effet les crédits par ministère : Affaires étrangères ; Education nationale, recherche et technologie ; Emploi et solidarité etc ... Certains de ces ministères, les plus importants sont subdivisés en sections. Ainsi le ministère de l'Equipement, des transports et du logement comprend-t-il cinq sections : Services communs, Urbanisme et logement, Transports, Mer, Tourisme. La section Transport est elle-même subdivisée en sous-sections : Transports terrestres, Routes, Sécurité routière, Transport aérien et météorologie.

###### **2° Les chapitres**

C'est en 1831 (loi du 29 janvier) que le chapitre budgétaire apparaîtra. A l'époque, on le définissait de la manière suivante : « *Chaque chapitre ne contiendra que des services corrélatifs ou de même nature* ». La démarche organique est donc toujours prédominante.

L'Ordonnance de 1959, précise dans son article 7 « *Ils (les crédits) sont affectés à un service ou à un ensemble de services. Ils sont spécialisés par chapitre* ». Ce même article donnant du chapitre une définition qui n'est pas très éloignée de la précédente, mais qui témoigne cependant d'une légère évolution : « *(il) regroupe des dépenses de même nature ou de même destination* ». On compte approximativement quelques 750 chapitres budgétaires qui constituent traditionnellement la base du budget.

Mais ces chapitres sont eux-mêmes subdivisés en articles et eux-mêmes en paragraphes

## **b) L'éclairage économique**

En raison des liens importants entre le budget et l'économie, on a voulu introduire dans la présentation budgétaire un éclairage économique. Cela s'est fait en deux étapes.

### **1° La présentation prévue en 1959 par l'ordonnance : les titres de dépenses**

L'ordonnance prévoit d'abord de distinguer les dépenses définitives et les dépenses temporaires.

#### **Les dépenses définitives (art 6)**

? Les dépenses ordinaires sont groupées en quatre titres

- Charges de la dette publique ainsi que de la dette viagère et dépenses en atténuation de recettes

- Dotation des pouvoirs publics

- Dépenses de personnel et de matériel applicables au fonctionnement des services

- Interventions de l'Etat, notamment en matière économique, sociale et culturelle.

? Les dépenses en capital sont groupées en trois titres :

- Investissement exécutés par l'Etat

- Subventions d'investissement accordées par l'Etat

- Réparation des dommages de guerre.

#### **Les dépenses temporaires (art 6)**

L'ordonnance prévoyait quatre titres qui n'ont jamais vu le jour :

- Prêts du Fonds de développement économique et social

- Prêts intéressant le logement

- Prêts divers consentis par l'Etat

- Avances de l'Etat

Les titres de dépenses sont subdivisés en parties dont le nombre varie d'un titre à l'autre. Dans ces parties on compte un nombre variable de chapitres budgétaires. Ainsi la démarche juridique croise-t-elle la classification économique.

### **2° Les réformes ultérieures**

Afin d'établir un pont entre le budget et la comptabilité générale de l'Etat, un éclairage économique plus fin sera introduit en 1971, par le biais d'une nomenclature qui servira de référence au codage des paragraphes budgétaires.

#### **La nomenclature économique**

Elle comprend 10 rubriques subdivisées en sous-rubriques, elles-mêmes subdivisées en sous-sous rubriques :

<b>1</b>	<b><i>Frais de personnel</i></b>
<b>2</b>	<b><i>Impôts et taxes</i></b>
<b>3</b>	<b><i>Biens et services de consommation</i></b>
<b>4</b>	<b><i>.....</i></b>
<b>5</b>	<b><i>Assistance</i></b>
<b>6</b>	<b><i>Subvention</i></b>
<b>7</b>	<b><i>Frais financiers</i></b>
<b>8</b>	<b><i>.....</i></b>
<b>9</b>	<b><i>Immobilisations</i></b>
<b>0</b>	<b><i>Opérations particulières</i></b>

### ⚡⚡ **Le codage des paragraphes**

Chaque paragraphe de chaque article de chaque chapitre budgétaire comporte un code, il renvoie à cette nomenclature et permet ainsi de reconstruire un budget bâti sur une logique économique. Ces codes apparaissent dans les « verts budgétaires »

## **B – La présentation moderne**

Elle est l'aboutissement d'un certain nombre d'expériences

### **a) Les premières expériences**

C'est d'abord le budget fonctionnel qui sera expérimenté, avant de mettre au point la méthode RCB.

#### ***1° Le budget fonctionnel***

Il s'agit de présenter les dépenses par fonction c'est à dire par secteur. Dès 1946, le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics recommandait dans son premier rapport l'adoption d'une présentation fonctionnelle. Plusieurs tentatives seront réalisées avant de déboucher sur une réforme durable.

### ⚡⚡ **La mise au point**

Elle est réalisée par deux services du ministère des finances.

?? Le Bureau d'étude de la direction du Budget

En 1950, au rythme d'une fois tous les deux ans est publiée, de manière non officielle, une plaquette relativement simple qui présente les sept secteurs de dépenses de l'Etat.

?? Le Service d'études économiques et financières

En 1957, le SEEF qui deviendra plus tard la Direction de la prévision publiera en annexe aux Comptes de la Nation un budget économique. L'expérience sera régulièrement renouvelée chaque année. A partir de 1960 la même publication se fera en annexe au rapport économique et financier.

Ces expériences étaient limitées par leur portée et par leurs résultats. Une réforme va déboucher sur un véritable budget fonctionnel.

### ⚡⚡ **La réforme de 1971**

Cette réforme n'est en réalité que le second volet de celle évoquée précédemment et qui a mis en place une présentation économique élaborée.. Elle se traduira, elle aussi par l'élaboration d'une nomenclature à trois niveaux mais qui elle est sectorielle :

<i>1 Pouvoirs Publics et administration générale</i>
<i>2 Education et culture</i>
<i>3 Secteur social, santé, emploi</i>
<i>4 Agriculture et espace rural</i>
<i>5 Logement et urbanisme</i>
<i>6 Transports et communications</i>
<i>7 Industries et services</i>
<i>8 Extérieur</i>
<i>9 Défense</i>
<i>0 Dépenses non fonctionnelles</i>

Ici encore on reliera la nomenclature au budget, plus précisément à l'article par le biais d'un code. Ainsi un véritable budget fonctionnel a-t-il été construit. Il a été publié régulièrement parmi les « jaunes » jusqu'en 1989.

#### ✂✂ **La situation actuelle**

Aujourd'hui, une nomenclature fonctionnelle élaborée par l'INSEE s'articule autour de 10 fonctions principales, subdivisées en sous-fonctions, rubriques et sous-rubriques. Cette nomenclature est associée aux articles budgétaires. Elle constitue un inventaire des secteurs élémentaires correspondant aux services, sous services, actions ou sous-actions de l'Etat.

La nomenclature fonctionnelle est utilisée dans le document publié chaque année par la direction du budget pour les chapitres d'investissement, dite « nomenclature des fonctions des administrations » (NFA).

Elle est surtout utilisée par la direction générale de la comptabilité publique pour les opérations, menées avec l'INSEE, de retraitement de l'ensemble des dépenses de l'Etat en comptabilité nationale et pour certains traitements de la comptabilité spéciale des investissements.

<i>1. Enseignements-formation</i>
<i>2. Culture et vie socio-culturelle</i>
<i>3. Santé</i>
<i>4. Interventions sociales</i>
<i>5. Logement</i>
<i>6. Développement</i>
<i>7. Transport, postes et télécom</i>
<i>8. Action économique</i>
<i>9. Services généraux</i>

#### **2° La RCB**

Inspirée du PPBS américain (Planning, Programming, Budgeting system), la RCB qui signifie rationalisation des choix budgétaires, a vu le jour en 1968, date de la création d'une mission RCB chargée de mettre au point la nouvelle méthode. Dix ans plus tard, elle sera généralisée et appliquée à tous les ministères qui devront présenter leur budget sous la forme d'un budget de programme. On peut résumer la RCB en disant que c'est, l'analyse de système, qui débouche sur le contrôle de gestion.

#### ✂✂ **L'analyse de système**

Si l'on considère l'appareil administratif comme un système, il peut poursuivre des objectifs différents que l'on peut atteindre par le biais de moyens variés qu'il convient d'analyser.

### ?? La recherche des objectifs

Les ministères poursuivent des missions qu'il faut inventorier. Celles-ci sont concrétisées en buts à atteindre. Les objectifs résultent d'une vision plus précise encore, on quantifie les buts et on les inscrit dans le temps. Ainsi, sera un objectif, la réduction de 10 % en 5 ans du nombre de piétons tués. Ce système est appliqué à tous les ministères : l'analyse de leur action débouche sur la construction de « programmes finalisés ».

### ?? L'analyse des moyens d'action

Lorsque l'on a recensé les objectifs, il faut dans un deuxième temps inventorier les différents moyens mobilisables pour atteindre ces objectifs. L'analyse de ces moyens d'action débouche sur la construction de « programmes d'action ».

La stratégie mise au point doit bien sûr être appliquée.

## ≪≪ **Le contrôle de gestion**

Pour maîtriser l'exécution des programmes il faut disposer de critères et d'indicateurs ainsi que d'informations financières que donnent les budgets de programmes.

### ?? L'élaboration de critères et d'indicateurs

Il permettent de choisir parmi les différents moyens ceux qui seront retenus. D'autres permettent de suivre la mise en œuvre des programmes. Il faut en effet savoir où l'on en est dans la réalisation des objectifs de façon à pouvoir éventuellement corriger l'action.

### ?? La construction de budgets de programmes

Ils sont le prolongement des programmes d'action qui recensent on l'a vu les différents moyens d'actions en vue d'atteindre les objectifs. Lorsque l'on calcule le coût des différents moyens on les inscrit dans les programmes, ainsi les dépenses sont-elles présentées par programme, d'où le nom de budget de programmes.

A partir de 1978 tous les ministères ont dû présenter leur budget sous cette forme. C'est dans les « blancs » que l'on trouvait ces budgets de programmes. Trop lourde et surtout mal présentée la réforme sera abandonnée. Mais elle débouche aujourd'hui sur les agrégats.

## **b) L'aboutissement : les agrégats**

### *1° La mise en place des agrégats*

Depuis 1997, les « agrégats budgétaires » regroupent des chapitres, de façon à tenter de donner une vision des fonctions et des actions des ministères par finalité. Ils permettent d'ébaucher le rapprochement entre les grandes lignes d'action de l'État et les moyens qui leur sont consacrés.

La présentation des agrégats a été perfectionnée notamment dans la loi de finances pour 2001. Elle est complétée par la production de comptes rendus de gestion budgétaire.

### *2° La technique des agrégats*

Les étapes de la construction des agrégats sont détaillées par la circulaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie du 6 janvier 2000.

#### ≪≪ **Etablissement d'un cadre de description des actions**

Les actions à mener sont reliées aux responsabilités administratives et assorties des coûts de toutes natures engagés par la collectivité pour le financement de ces actions.

#### ≪≪ **Énoncé d'objectifs de performance**

Ils renvoient aux trois aspects de celle-ci :

- l'efficacité finale qui traduit les préoccupations du citoyen
- la qualité qui traduit la réponse aux usagers
- l'efficience qui répond aux attentes des contribuables

#### ☞☞ Construction d'indicateurs

C'est une information chiffrée qui donne des indications sur les produits ou les performances. Il en existe donc plusieurs sortes : indicateurs de moyens, d'activité ou de performance

#### **Exemple des services judiciaires du ministère de la Justice**

1) Quels sont exactement les **services rendus aux usagers** ?

À l'agrégat " services judiciaires " le document budgétaire explique en quoi consistent les fonctions assurées au moyen des crédits qui y sont regroupés :

- l'aide à l'accès au droit grâce à l'aide juridique et aux dispositifs d'information des justiciables,
- la poursuite des infractions pénales par les magistrats du parquet,
- la fonction de jugement exercée par plus d'un millier de juridictions judiciaires,
- la formation, initiale et continue, assurée par les écoles relevant des services judiciaires,
- les greffes et la gestion des moyens qui constituent le support nécessaire à l'exercice des fonctions précédentes.

2) Quel est le **coût de ces services** ?

A défaut d'indiquer leur coût complet, qui n'est pas aujourd'hui calculé, le document indique une composante principale de ce coût : les effectifs de personnels affectés à chaque fonction.

3) Quels sont les **objectifs poursuivis** et quels **résultats** obtient-on ?

- D'abord, en termes d'efficacité de la mission, c'est à dire de **bénéfice pour la collectivité nationale**.

Un des principaux objectifs étant de renforcer les réponses apportées à la demande de justice, le taux de réponse judiciaire pour les infractions " poursuivables " est indiqué. Un des moyens utilisé pour améliorer ce résultat étant le développement des voies de règlement alternatives au procès, leur part dans la réponse judiciaire est précisée.

- Objectifs et résultats ensuite en termes de **qualité du service pour l'utilisateur**. L'objectif étant de réduire les délais de réponse judiciaire tout en accroissant le caractère effectif de la justice rendue, on indique comment évolue la durée moyenne des principales procédures.

L'objectif de réduction de la durée de détention provisoire est précisément suivi de même que l'augmentation du recours aux peines de substitution à l'emprisonnement.

- Objectifs et résultats enfin en termes d'**efficacité de la gestion pour le contribuable**, par la recherche de la meilleure utilisation possible des moyens.

SOURCE :MINEFI

## Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)

### ☞ Les crédits sont regroupés par mission (article 7) :

« Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

Toutefois, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations. De même, une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :

1o Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ;

2o Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits. »

### ☞ Une mission regroupe plusieurs programmes :

« Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

II. - Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation. »

### ☞ Les crédits des programmes sont présentés par titre. Cette présentation est indicative :

« I. - Les charges budgétaires de l'Etat sont regroupées sous les titres suivants

1o Les dotations des pouvoirs publics ;

2o Les dépenses de personnel ;

3o Les dépenses de fonctionnement ;

4o Les charges de la dette de l'Etat ;

5o Les dépenses d'investissement ;

6o Les dépenses d'intervention ;

7o Les dépenses d'opérations financières. » (article 5)

### ☞ Chaque titre comprend des catégories de dépenses (article 5):

II. - Les dépenses de personnel comprennent :

- les rémunérations d'activité ;

- les cotisations et contributions sociales ;

- les prestations sociales et allocations diverses.

Les dépenses de fonctionnement comprennent :

- les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel ;

- les subventions pour charges de service public.

Les charges de la dette de l'Etat comprennent :

- les intérêts de la dette financière négociable ;

- les intérêts de la dette financière non négociable ;

- les charges financières diverses.
- Les dépenses d'investissement comprennent :
- les dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat ;
  - les dépenses pour immobilisations incorporelles de l'Etat.
- Les dépenses d'intervention comprennent :
- les transferts aux ménages ;
  - les transferts aux entreprises ;
  - les transferts aux collectivités territoriales ;
  - les transferts aux autres collectivités ;
  - les appels en garantie.
- Les dépenses d'opérations financières comprennent :
- les prêts et avances ;
  - les dotations en fonds propres ;
  - les dépenses de participations financières.

## § 2 La présentation matérielle

Le budget se présente sous la forme d'une multitude de documents dont le plus important est bien sûr le projet de loi de finances. Les différentes annexes qui l'accompagnent apportent des précisions nécessaires à sa compréhension.

### A – Le projet de loi de finances

L'article 31 de l'ordonnance prévoit que la loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

#### a) La première partie

La première partie est intitulée « *Conditions générales de l'équilibre financier* » et comprend deux titres. Dans le premier sont rassemblées les dispositions relatives aux ressources. C'est ainsi qu'on y trouve dans l'article premier, l'autorisation de percevoir les impôts. Le second titre : « *Dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges* » contient « l'article d'équilibre » c'est à dire un tableau qui présente sommairement les dépenses et les recettes ainsi que dans une dernière colonne les soldes. Cet article est donc fondamental et l'absence de son vote peut justifier l'annulation de la loi de finances par le Conseil Constitutionnel ([Décision 79-110 DC du 24 décembre 1979](#))

#### b) La deuxième partie

La deuxième partie du projet de loi de finances « *Moyens des services et dispositions spéciales* » contient, elle aussi, deux titres, l'un présente les dispositions relatives aux dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor pour l'année considérée, et l'autre des dispositions permanentes

**PREMIERE PARTIE**  
**CONDITIONS GENERALES DE L'EQUILIBRE FINANCIER**

Titre premier : Dispositions relatives aux ressources

1. Impôts et revenus autorisés
2. Ressources autorisées

Titre II: Dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges

**DEUXIEME PARTIE**  
**MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPECIALES**

Titre premier : Dispositions applicables à l'année

- A. Opérations à caractère définitif
  1. budget général
  2. budgets annexes
  3. Opérations à caractère définitif et comptes d'affectation spéciale
- B. Opérations à caractère temporaire
- C. Dispositions diverses

Titre II : Dispositions permanentes

- A. Mesures concernant la fiscalité
- B. Autres mesures

**Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

L'article 34 précise que la loi de finances de l'année comprend deux parties et donne une description très précise de leur contenu :

« I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

1<sup>o</sup> Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat

2<sup>o</sup> Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire

3<sup>o</sup> Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'Etat ;

4<sup>o</sup> Évalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;

5<sup>o</sup> Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;

6<sup>o</sup> Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat ;

7<sup>o</sup> Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre

8<sup>o</sup> Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;

*9o Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an.*

*11 - Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :*

*1o Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;*

*2o Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;*

*3o Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;*

*4o Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2o du 11 de l'article 15 ;*

*5o Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ;*

*6o Autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement*

*7o Peut :*

*a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;*

*b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;*

*c) Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;*

*d) Approuver des conventions financières ;*

*e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;*

*f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.»*

## **B – Les annexes**

### **a) Les Etats législatifs annexés**

Ce sont huit tableaux qui sont publiés en même temps que la loi de finances au Journal Officiel car ils sont indispensables pour lire convenablement la loi. On les désigne par les huit premières lettres de l'alphabet.

- Etat A** Tableau des voies et moyens
- Etat B** Tableau des mesures nouvelles réparties par ministères et par titres (fonctionnement)
- Etat C** Tableau des mesures nouvelles réparties par ministères et par titres (investissement)
- Etat D** Tableau des chapitres pouvant faire l'objet d'un engagement par anticipation. (Disparu depuis 1999)
- Etat E** Tableau des taxes parafiscales
- Etat F** Tableau des chapitres dotés de crédits évaluatifs
- Etat G** Tableau des chapitres dotés de crédits provisionnels
- Etat H** Tableau des chapitres dotés de crédits pouvant faire l'objet de reports de crédits

## b) Les annexes explicatives

Prévues par l'article 32 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 elles forment ce que l'on appelle couramment les « bleus budgétaires ».

On peut classer les annexes bleues en deux catégories :

### 1° *Le rapport économique et financier*

Il contient deux parties:

- une analyse, justifiant le projet de budget compte tenu de l'environnement économique et de la politique du gouvernement;
- une analyse plus technique de l'environnement économique de l'année en cours et de l'année à venir.

### 2° *Les « bleus » proprement dit ou les annexes « Services votés – Mesures nouvelles »*

Ce sont des fascicules ministériels. Ils précisent au niveau du chapitre et de l'article quelle sera la répartition du budget du ministère. C'est sur la base de ces documents que se fait la discussion budgétaire.

Les annexes bleues sont une part essentielle du projet de loi puisqu'elles expliquent toutes les modifications des dépenses et présentent le total de ces dernières au niveau du chapitre, c'est-à-dire de l'unité comptable d'exécution, alors que le projet de loi lui-même ne présente les dépenses que par grandes masses. Il y a une annexe bleue par budget ministériel au sein du budget général ainsi que par budgets annexes.

## c) Les annexes générales

On peut distinguer deux groupes :

### 1° *Les « jaunes »*

Ce sont des documents distribués pendant la discussion du budget. Le but de ces annexes est de présenter, dans un domaine déterminé, l'effort financier de l'Etat conduit de manière dispersée par plusieurs ministères.

Leur nombre a considérablement augmenté avec le temps.:

Agences de l'eau	<input type="checkbox"/> (85 pages 1.663 Ko)
Aménagement du territoire	<input type="checkbox"/> (60 pages 5.644 Ko)
Bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale	<input type="checkbox"/> (35 pages 196 Ko)
Budget coordonné de l'enseignement supérieur	<input type="checkbox"/> (160 pages 1.069 Ko)

Départements et collectivités territoriales d'Outre-Mer	<input type="checkbox"/> (58 pages 3.783 Ko)
Effort financier de l'Etat dans le domaine culturel	<input type="checkbox"/> (36 pages 218 Ko)
Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales	<input type="checkbox"/> (51 pages 271 Ko)
Effort financier de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises	<input type="checkbox"/> (56 pages 656 Ko)
Environnement (Etat récapitulatif de l'effort financier consenti en 2000 et prévu en 2001 au titre de l'environnement)	<input type="checkbox"/> (68 pages 319 Ko)
Etat de la recherche et du développement technologique	<input type="checkbox"/> (218 pages 1.312 Ko)
Etat des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes	<input type="checkbox"/> (80 pages 440 Ko)
Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique des villes et du développement social urbain	<input type="checkbox"/> (72 pages 3.098 Ko)
Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement	<input type="checkbox"/> (40 pages 226 Ko)
Etat récapitulatif des crédits de fonds de concours (1999/2000/2001)	<input type="checkbox"/> (80 pages 173 Ko)
Etat récapitulatif de crédits de toute nature qui concourent à l'action extérieure de la France	<input type="checkbox"/> (112 pages 339 Ko)
Formation professionnelle	<input type="checkbox"/> (168 pages 1.859 Ko)
Impositions des plus-values	<input type="checkbox"/> (16 pages 40 Ko)
Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres	<input type="checkbox"/> (120 pages 541 Ko)
Personnels affectés dans les Cabinets ministériels	<input type="checkbox"/> (44 pages 106 Ko)
Rapport sur les rémunérations et pensions de retraite de la fonction publique	<input type="checkbox"/> (124 pages 715 Ko)
Rapport du Gouvernement sur la gestion des autorisations de programme Exercice 1999	<input type="checkbox"/> (40 pages 394 Ko)
Rapport relatif aux budgets des assemblées parlementaires	<input type="checkbox"/> (12 pages 71 Ko)
Rapport sur la gestion 1999 du fonds de solidarité	<input type="checkbox"/> (16 pages 326 Ko)
Rapport sur les taxes parafiscales	<input type="checkbox"/> (54 pages 204 Ko)
Récapitulation des crédits civils qui concourent à la défense de la Nation	<input type="checkbox"/> (16 pages 57 Ko)
Relations financières avec l'Union européenne	<input type="checkbox"/> (80 pages 319 Ko)
Secteur public de la communication audiovisuelle	<input type="checkbox"/> (99 pages 535 Ko)
Territoires d'Outre-Mer et Nouvelle-Calédonie	<input type="checkbox"/> (40 pages 535 Ko)

## **2° Les « verts »**

Ce sont des fascicules ministériels qui paraissent au printemps suivant. Ils présentent les crédits de manière extrêmement détaillée puisque l'on descend jusqu'au niveau le plus bas qui soit : le paragraphe. En cela ils constituent la version la plus précise du budget. C'est à partir des verts que l'on commence à préparer le prochain budget, dans les différents ministères.

La refonte des verts, en cours d'élaboration, doit aboutir à présenter un document détaillant le budget voté, mais aussi fournissant des informations nouvelles, relatives aux résultats de l'exécution du budget de l'année précédente.

### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

La liste des annexes explicatives (bleus) est considérablement augmentée par l'article 51 :

*« 1o Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;*

*2o Une analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée ;*

*3o Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires et une section de fonctionnement et une section d'investissement ;*

*4o Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales ;*

*5o Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :*

*a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;*

*b) L'évaluation des dépenses fiscales ;*

*c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;*

*d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;*

*e) Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ;*

*6o Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel*

*de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5o en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert ; »*

S'ajoute à ces annexes un Rapport économique, social et financier :

*« Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation. Il comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne.*

*Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes »*

Ces annexes explicatives doivent être déposées en même temps que le projet de loi de finances de l'année (article 39). Enfin les annexes générales (jaunes) doivent être déposés et distribués au « moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte. » (article 39)

## **CHAPITRE 2 L'ADOPTION DE LA DECISION**

La décision revient au Parlement qui met en œuvre deux pouvoirs importants celui de réformer le texte proposé et celui d'approuver le texte.

### **SECTION 1 Le pouvoir de réformation**

Modifier le texte projeté par le Gouvernement peut conduire à l'adoption d'un texte très différent. C'est pourquoi la Constitution et l'ordonnance ont prévu de nombreuses mesures permettant au Gouvernement de restreindre ce pouvoir. Ces mesures sont pour une grande partie propres à certains amendements à contenu financier. Par contre d'autres mesures sont générales, elles s'appliquent à n'importe quel amendement.

#### **§ 1 Les restrictions générales du pouvoir de réformation**

##### **A – Les restrictions directes**

L'article 44 de la Constitution reconnaît dans son alinéa premier le droit d'amendement aux parlementaires. Mais à peine ce droit est-il reconnu qu'il fait l'objet de restrictions énoncées dans les deux alinéas suivants de l'article 44.

##### **a) L'article 44.2 C ou la restriction partielle**

**« Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission ».**

Les amendements peuvent être déposés en commission, mais aussi pendant le débat public. Par cette disposition le Gouvernement peut écarter les amendements-surprise qui constituent le plus grand danger pour lui. La restriction du pouvoir de réformation est ici partielle puisqu'elle ne concerne que certains amendements. Plus grave est l'autre mesure prévue par l'alinéa suivant du même article.

#### **b) L' article 44.3 C ou la restriction complète**

**« Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement »**

C'est la procédure du « vote-bloqué ». Elle permet notamment d'écarter tous les amendements .

##### **1° La mise en œuvre de la procédure**

C'est le Gouvernement et lui seul qui peut décider de l'utiliser à l'Assemblée nationale comme au Sénat. Il dispose d'un pouvoir discrétionnaire puisque aucune condition de fond n'est prévue. Cette procédure permet au Gouvernement de trier les amendements, elle lui permet aussi d'imposer certains choix à sa majorité quand celle-ci est réduite ou incertaine ainsi qu'à l'opposition. En bref elle permet de recourir à une stratégie du « tout ou rien ».

##### **2° L'utilisation de la procédure**

La plupart des Gouvernements ont utilisé l'article 44.3. Bien sûr, les périodes de prédilection sont celles du début de la V<sup>e</sup> où la majorité n'était pas encore établie et la 9<sup>e</sup> législature où la majorité était relative. Cette procédure est évidemment utilisée par prédilection lors du débat budgétaire.

### **B - Les restrictions indirectes**

#### **a) L' article 42 C ou la limitation du pouvoir des commissions**

**« La discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement »**

Des amendements peuvent être déposés en commission, mais l'assemblée lors du débat public discute du projet tel que le Gouvernement l'a déposé. Les parlementaires connaissent les amendements de la commission, qui sont présentés en annexe au rapport, ils peuvent donc trancher. Ainsi, c'est la portée des amendements qui est réduite.

#### **b) L'article 44.1 C ou le droit d'amendement du Gouvernement**

L'article 44.1 reconnaît au Gouvernement le droit d'amendement, ce qui est une nouveauté. Employé d'une certaine manière et dans certaines circonstances, il peut limiter le droit d'amendement des parlementaires.

## § 2 Les restrictions particulières du pouvoir de réformation

Elles concernent les amendements qui ont un contenu financier particulier. Elles sont prévues par la Constitution et par l'ordonnance du 2 janvier 1959.

### A - L'article 40 de la Constitution

**« Art. 40. Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. »**

Ces dispositions sont relativement classiques puisqu'elles existaient déjà sous la IV<sup>e</sup> voire sous la III<sup>e</sup>. Toutefois, la Constitution de 1958 les a rendu plus sévères encore. C'est ce qui résulte du champ d'application et du contrôle de l'application de l'article 40.

#### a) Le champ d'application de l'article 40 C

Il est plus large qu'il n'y paraît a priori.

? D'abord, l'article s'applique non seulement aux amendements, mais aussi aux propositions de lois. C'est donc toute l'initiative parlementaire qui est ainsi bridée.

? Ensuite, ce sont les ressources et les charges publiques qui sont visées et donc pas seulement les opérations financières de l'Etat.

? De plus, la pratique des amendements compensés est limitée. S'il est, en effet, loisible à un parlementaire de compenser la diminution d'une ressource par l'augmentation corrélative d'une autre ressource, il n'est en revanche pas possible d'augmenter une dépense en la compensant par la diminution d'une autre dépense. Cela résulte de l'utilisation du singulier pour les charges et du pluriel pour les ressources. En outre, selon le Conseil constitutionnel ([DC 76-64 2 juin 1976](#)), la compensation doit concerner la même collectivité et être immédiate.

#### b) Le contrôle de l'application de l'article 40 C

Si, selon le Gouvernement, l'article 40 n'est pas respecté par un amendement parlementaire, il peut opposer l'irrecevabilité. Les règlements de chaque assemblée prévoient des procédures particulières d'examen. En cas de rejet, l'amendement pourra être examiné. Mais lorsque la loi sera définitivement adoptée, le Conseil constitutionnel pourra être saisi sur la base générale de l'article 61.2 pour se prononcer sur la recevabilité ou non de l'amendement. Ce qui revient à dire que le Conseil constitutionnel pourrait être amené à annuler la disposition issue d'un amendement contraire à l'article 40 de la Constitution.

### B - L'article 42 de l'Ordonnance

**« Art. 42. - Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques.**

**Tout article additionnel et tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient. La disjonction des articles additionnels ou amendements qui contreviennent aux dispositions du présent article est de droit. »**

#### a) Champ d'application

Cet article ne s'applique qu'aux lois de finances, mais sa formulation plus radicale donne une impression de plus grande sévérité encore. Ce qui est vrai, dans la mesure où il interdit les « cavaliers budgétaires ». Ces dispositions introduites par voie d'amendement n'ont en effet aucun rapport avec le texte et par conséquent tombent sous le coup de cet article.

### **b) Contrôle de l'application**

La sanction du non respect de cet article est la disjonction. En réalité, l'irrecevabilité sera soulevée dans les mêmes conditions que celles garantissant l'application de l'article 40 de la Constitution.

#### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

Le régime des amendements a été révisé de manière favorable puisqu'un parlementaire peut modifier par ce biais la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission (article 47). En effet la notion de charge de l'article 40 de la Constitution " s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission ". L'article 7 dispose toutefois que la création d'une mission ne peut résulter que d'une initiative gouvernementale.

## **SECTION 2 Le pouvoir d'approbation**

Ce pouvoir fait l'objet de mesures d'encadrement, qui permettent de le canaliser. Si elles se révèlent insuffisantes le Gouvernement peut recourir à tout un arsenal bien plus restrictif.

### **§1 L'encadrement du pouvoir d'approbation**

L'encadrement se traduit par des modalités de vote et des délais de vote de la loi de finances qui n'existent pas s'agissant des lois ordinaires.

#### **A – Les modalités de vote**

Le fait que la loi de finances se présente toujours en deux parties entraîne un vote préalable de la première partie et un vote particulier de la seconde partie.

##### **a) Le vote préalable de la première partie**

C'est l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui prévoit cette mesure :

*«La seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie ».* Elle n'a pas posé de gros problèmes quant à son application jusqu'en 1979 date à laquelle un débat important surgira qui sera tranché par le Conseil constitutionnel. En effet, le Gouvernement de l'époque conduit par Raymond BARRE connaissait des difficultés parlementaires. Une partie de sa majorité refusait de voter la première partie de la loi de finances pour 1980. Devant ce refus la deuxième partie de la loi sera examinée et votée. Bien sûr, le Conseil constitutionnel sera saisi.

##### **1° Le débat engendré par cette disposition**

On peut résumer ce débat de la manière suivante : vote de la première partie signifie-t-il adoption ou seulement examen avec mise aux voix ? L'enjeu d'un tel débat est important sur différents plans.

### ⚡⚡ L'enjeu technique

Si la première partie de la loi de finances doit être adoptée d'abord, c'est parce que cette partie définit l'équilibre général du budget en fixant les grandes masses des recettes et des dépenses, alors que la deuxième partie précise la ventilation des crédits entre les différents ministères. Cette recherche d'une plus grande cohérence dans la présentation de la loi de finances devait donc se traduire en terme de vote et déboucher sur l'article 40.

### ⚡⚡ L'enjeu démocratique

Si la démarche précédente semble logique elle peut avoir des conséquences graves sur les pouvoirs du Parlement selon la manière dont on interprète le terme « vote ».

?? Si vote signifie « adoption », alors le Parlement est lié par le vote de la première partie et la discussion de la deuxième partie n'a plus de sens, dans la mesure où il ne pourra plus la modifier.

?? Si vote signifie « mise aux voix » alors le Parlement conserve intacts ses pouvoirs, mais la rationalité du débat est faussé.

## 2° La solution adoptée par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel va adopter une solution intermédiaire.

?? Toutes les dispositions de la première partie ne doivent pas nécessairement être adoptées pour passer à l'examen de la deuxième partie.

?? Seules les dispositions qui «*constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet* » doivent l'être.

La question qui se pose alors est de savoir quelles sont ces dispositions essentielles ? Le Conseil répond que « l'article d'équilibre » en fait partie. Or comme cet article n'a pas été adopté la loi de finances n'est pas conforme et donc est annulée.

**« Considérant que, si cette prescription ne fait pas obstacle à d'éventuelles modifications par les assemblées des dispositions de, la première partie du projet de loi de finances, il faut, pour qu'il y soit satisfait, que la première partie, en l'absence d'un vote d'ensemble, ait été adoptée en celles de dispositions qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet ; qu'il en est ainsi, particulièrement de la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre; que, s'il en était autrement et, notamment, en cas de rejet de cette disposition, les décisions de la deuxième partie relatives aux dépenses n'auraient pas été précédées de la définition de l'équilibre, contrairement à ce qu'exige, dans sa lettre comme dans son esprit l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 »**

[CC 24 décembre 1979 - Décision n° 79-110 DC](#)

### Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)

L'article 42 reprend les dispositions en vigueur en précisant toutefois « *La seconde partie du projet de loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des projets de loi de finances rectificative, ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie* »

## b) Le vote particulier de la seconde partie

### **Art. 41 de l'ordonnance du 2 janvier 1959**

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

*Les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère, en ce qui concerne les autorisations nouvelles.*

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

Sous la V<sup>e</sup> République on a voulu réduire le nombre de votes. Il était devenu considérable à la fin de la IV<sup>e</sup> puisqu'il était à peu près de 5000 !

L'article 41 de l'ordonnance du 2 janv.1959 met en place un nouveau système que l'on peut résumer ainsi.

#### **1° Le vote des recettes**

- un vote d'ensemble pour les recettes du budget général
- un vote pour chaque budget annexe
- un vote pour chaque catégorie de comptes spéciaux du Trésor

#### **2° Le vote des dépenses**

##### **≪≪ Le système prévu par l'ordonnance**

On a voulu donner aux assemblées la maîtrise du niveau des chapitres budgétaires tout en mettant en place des votes globaux. A cette fin on donne une base à la discussion parlementaire d'où la mise en place de la distinction services votés / autorisations nouvelles.

On vote en une seule fois les services votés et pour les autorisations nouvelles on vote par titre et par ministère.

##### **≪≪ Le système appliqué concrètement**

Concrètement, le vote se fait de la manière suivante.

? La distinction services votés / autorisations nouvelles n'a pas été appliquée. On lui a substitué la distinction services votés / mesures nouvelles.

? L'ordre des votes a été modifié. On commence par les mesures nouvelles et on termine par les services votés ce qui est un non sens.

? Les mesures nouvelles sont votées non pas par titre et par ministère mais par ministère et par titre.

Outre cette réglementation des votes plus ou moins contournée, il existe des délais de vote.

### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

La règle du vote des services votés en une seule fois est abandonnée.

*« Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.*

*Les évaluations de ressources et de charges de trésorerie font l'objet d'un vote unique.*

*La discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission. Les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement.*

*Les plafonds des autorisations d'emplois font l'objet d'un vote unique.*

*Les crédits des budgets annexes et les crédits ou les découverts des comptes spéciaux sont votés par budget annexe et par compte spécial.» (article 43)*

## **B – Les délais de vote**

Pour éviter des adoptions tardives du budget, comme c'était souvent le cas autrefois, la Constitution et l'ordonnance du 2 janvier 1959 ont mis en place des délais sanctionnés.

Mais comme l'objectif de ces délais est l'adoption avant le 1<sup>er</sup> janvier, il est nécessaire de fixer un point de départ suffisamment tôt.

### **a) Les différents délais**

L'article 47 de la Constitution et l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 mettent en place deux types de délai.

#### **1° Les délais de première lecture**

La première lecture dans chaque assemblée est encadrée par un délai propre.

##### **Le délai de première lecture de l'Assemblée nationale**

?? Durée du délai : 40 jours

?? Sanction du délai : si l'Assemblée nationale ne se prononce pas, le Gouvernement a la faculté de saisir le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui.

##### **Le délai de première lecture du Sénat**

?? Durée du délai

- En principe et depuis la loi organique du 22 juin 1971 le délai est de 20 jours si l'Assemblée nationale s'est prononcé pendant son propre délai

- Exceptionnellement, 15 jours si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcé pendant son propre délai

?? Sanction du délai

A l'issue du délai le Gouvernement peut dessaisir le Sénat

#### **2° Le délai global**

Ce délai peut être qualifié de global pour deux raisons. D'abord parce qu'il s'applique au Parlement dans son ensemble et non plus à telle ou telle assemblée. Ensuite parce que le délai s'applique à l'ensemble de la procédure d'adoption.

?? Durée du délai

Le Parlement a 70 jours pour se prononcer définitivement. Cela signifie qu'il peut rejeter ou adopter le budget, simplement il doit se prononcer. Le but de ce délai est donc bien d'empêcher l'obstruction parlementaire.

Il est suspendu en cas de dépôt d'une motion de censure.

?? Sanction du délai

En cas de non respect du délai, le Gouvernement peut dessaisir le Parlement et mettre en vigueur les dispositions du projet de loi par ordonnance. Ces ordonnances de l'article 47 n'ont, à ce jour, jamais été utilisées.

### **b) La fixation du point de départ des délais**

Le délai global comme le délai de première lecture ont comme point de départ le dépôt du projet de loi de finances par le Gouvernement. Il dépend donc du Gouvernement que le budget soit adopté à temps. Aussi fallait-il fixer dans le temps ce point de départ, bref mettre en place une date limite. C'est ce que fait l'ordonnance du 2 janvier 1959 dans son article 38. Mais cette mesure est insuffisante car elle n'est pas assortie de sanction. C'est pourquoi, des expédients en cas de dépôt tardif ont été prévus.

### **1° La date limite du dépôt**

L'article 38 de l'ordonnance organique prévoit que *«le projet de loi de finances... est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède l'exécution du budget»*. Les délais constitutionnels courent à partir de ce dépôt. Cette date limite appelle deux observations :

#### **≪≪ La date du dépôt**

Pourquoi le premier mardi d'octobre a-t-il été choisi ? Tout simplement parce qu'il s'agissait de la date d'ouverture de la session parlementaire jusqu'en 1963. Depuis, la session a commencé le 2 octobre et à partir de 1995 la session unique débute le premier jour ouvrable d'octobre. On le voit, la date du dépôt fixée par l'ordonnance et la date de la session prévue par la Constitution ne coïncident plus.

#### **≪≪ L'objet du dépôt**

C'est le projet de loi de finances proprement dit qui doit être déposé, mais ce sont aussi les « bleus ». Par contre les « jaunes » peuvent être et sont distribués un peu plus tard, pendant la discussion.

### **2° Les expédients en cas de dépôt tardif**

#### **Art 47 de la Constitution**

*Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.*

Si le budget n'est pas voté, le Gouvernement ne peut ni dépenser ni recouvrer les recettes, ce qui est inenvisageable. Il faut donc trouver des solutions temporaires qui permettront de commencer l'année en attendant le vote ultérieur de la loi de finances.

#### **≪≪ La solution en matière de dépenses**

En ce domaine, le Gouvernement se passe de l'autorisation parlementaire. Il ouvre les crédits par décret. La seule limite prévue étant celle des services votés. Ce qui laisse une marge importante au Gouvernement puisqu'ils rassemblent 95 % de l'ensemble des crédits.

#### **≪≪ La solution en matière de recettes**

Ici, la Constitution maintient l'exigence d'une autorisation parlementaire. Ce qui s'explique sans doute par le fait que l'intervention parlementaire en matière budgétaire vient du consentement de l'impôt.

Mais la Constitution ne prévoit pas les formes dans lesquelles cette autorisation sera donnée. La solution est prévue par l'article 44 de l'ordonnance qui distingue deux hypothèses.

?? Première hypothèse

Elle correspond à une certaine situation et se traduit par une forme bien précise d'autorisation qui n'a été mise en œuvre qu'une seule fois.

? La situation

Elle se caractérise par une date : le 11 décembre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget et par le fait que le budget n'est toujours pas voté. Cela signifie qu'il reste dix jours pour voter un texte. La forme de l'autorisation va dépendre de ce délai.

? La forme de l'autorisation

L'autorisation sera donnée à travers le vote de la seule première partie de la loi de finances de l'année. Ce qui présente un double avantage. D'une part, l'autorisation de recette sera effectivement donnée puisqu'elle figure dans l'article premier de la loi. D'autre part, la moitié du travail parlementaire sera déjà réalisé. Au début de l'année suivante il ne restera plus que la deuxième partie à examiner.

? L'utilisation

En 1962 lorsque, après l'annonce par le général de Gaulle de sa volonté de soumettre au référendum l'élection au suffrage universel du président de la République, le gouvernement de Georges Pompidou fut renversé et l'Assemblée nationale dissoute, le calendrier budgétaire a été perturbé. La procédure en question a alors été mise en œuvre.

?? Deuxième hypothèse

? La situation

La encore une date et un fait caractérisent cette situation. Le 19 décembre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget au plus tard, la procédure précédente n'a pas été suivie ou n'a pas abouti. En d'autres termes il ne reste que 48 heures au Parlement pour donner son autorisation. Sa forme là encore en sera affectée.

? La forme de l'autorisation

Un projet de loi spécial reprenant l'article 1er du projet de loi de finances de l'année qui l'autorise à percevoir les impôts tels qu'ils existent. Il peut alors par voie réglementaire ouvrir les services votés, c'est-à-dire des crédits égaux à ceux du budget précédent et aux mesures acquises.

? Les précédents

Par sa [Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979](#) le Conseil constitutionnel annulait la loi de finances pour 1980. De ce fait une situation inédite se présentait puisque rien dans la Constitution ni dans l'ordonnance n'était prévu pour y faire face. Le Gouvernement de Raymond Barre décida alors de recourir à cette procédure. Le Conseil saisi à nouveau estima dans sa [Décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979](#) que « *dans cette situation et en l'absence de dispositions constitutionnelles ou organiques directement applicables, il appartient, de toute évidence, au Parlement et au Gouvernement, dans la sphère de leurs compétences respectives, de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ; qu'ils doivent, pour ce faire, s'inspirer des règles prévues, en cas de dépôt tardif du projet de loi de finances, par la Constitution et par l'ordonnance portant loi organique, en ce qui concerne tant les ressources que la répartition des crédits et des autorisations relatifs aux services votés* »

#### **Art. 44 de l'ordonnance du 2 janv.1959**

*Dans le cas prévu à l'alinéa 4 de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures prévues ci-dessous :*

*1) Il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget d'émettre un vote sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence.*

2) Si la procédure prévue par le précédent alinéa n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement dépose avant le 19 décembre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget devant l'Assemblée nationale un projet de loi spécial l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

La LOLF reprend les règles actuellement en vigueur. A cette elle maintient la notion de services votés uniquement en vue de l'ouverture des crédits après l'adoption d'une loi spéciale. (article 45)

## **§ 2 Les restrictions du pouvoir d'approbation**

Les deux chambres du Parlement peuvent voir leur pouvoir d'approbation restreint par le Gouvernement.

### **A – La restriction du pouvoir d'approbation du Sénat : le « dernier mot » à l'Assemblée Nationale**

#### **a) Le principe ou le bicamérisme égalitaire**

Ce principe est rappelée par l'alinéa 1 de l'article 45 :

*« Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.»*

Cet accord est le résultat de la mise en œuvre de deux systèmes

##### **1° La navette**

C'est le système traditionnel qui se traduit par l'examen du texte par chaque assemblée successivement. Ce n'est pas forcément le système le plus rapide et le plus efficace. C'est pourquoi la Constitution a prévu un autre système, propre à la V<sup>e</sup> République.

##### **2° La commission mixte paritaire (CMP)**

La CMP comprend 7 députés et 7 sénateurs. Ils sont désignés par les commissions saisies au fond. Elle ne peut se réunir qu'à certaines conditions, pour jouer un rôle bien précis

##### *≠≠* **Les conditions de la réunion de la CMP**

S'agissant des projets de loi de finances, la CMP peut être réunie très rapidement, après une seule lecture dans chaque assemblée. Seul le Premier ministre peut prendre la décision.

##### *≠≠* **Le rôle de la CMP**

Elle n'examine que les dispositions sur lesquelles porte le désaccord afin de proposer un texte de compromis. En cas de succès les deux assemblées examinent le texte et entérinent l'accord ou le rejette.

#### **b) L'exception ou le bicamérisme inégalitaire**

L'Assemblée nationale peut « avoir le dernier mot » si certaines conditions sont réunies, pour autant elle n'aura pas tous les pouvoirs.

##### **1° Les conditions dans lesquelles le dernier mot revient à l'Assemblée nationale**

Si le désaccord entre les deux assemblées persiste après l'intervention de la CMP, le Gouvernement peut décider de donner le « dernier mot » à l'Assemblée Nationale. Dans ce cas, une dernière lecture doit alors avoir lieu dans chaque assemblée.

## **2° Les pouvoirs de l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale ne peut pas adopter n'importe quel texte. Soit elle se prononce sur le texte adopté en CMP, soit elle se prononce sur le dernier texte qu'elle a adopté en retenant éventuellement un ou plusieurs amendements du Sénat.

Le passage d'un bicamérisme égalitaire à un bicamérisme inégalitaire ne dépend donc que de la volonté du Gouvernement.

### **B – La restriction du pouvoir d'approbation de l'Assemblée nationale**

L'article 49.3 met en place une procédure « *d'engagement de responsabilité du Gouvernement sur un texte* ». Elle permet de considérer comme adopté par l'Assemblée nationale un texte de loi sans qu'il n'y ait vote sur le texte.

#### **a) La procédure**

Le Premier ministre seul peut recourir à cette procédure après, il est vrai, délibération du Conseil des ministres. A partir du moment où le chef du Gouvernement annonce sa décision aux députés, un délai de 24 heures commence à courir au terme duquel le texte sera considéré comme adopté.

L'Assemblée Nationale peut s'opposer au texte, mais il faut pour cela déposer une motion de censure pendant le délai de 24 heures. Si elle est adoptée, non seulement le Gouvernement est renversé, mais le texte n'est pas considéré comme adopté.

#### **b) Sa portée**

La procédure en question est particulièrement efficace puisqu'on ne peut citer un seul échec. S'il en est ainsi, c'est parce que l'article 49.3 opère une double translation. D'une part, on passe d'un débat sur un texte de loi à un débat sur le Gouvernement. Pour s'opposer au texte faut-il renverser le Gouvernement ?

D'autre part, on passe du vote d'un texte de loi qui se fait à la majorité des suffrages exprimés à un vote sur une motion de censure qui n'est acquise qu'à la majorité absolue des membres composant l'assemblée. Ceux qui s'opposent au texte de loi doivent prendre l'initiative de renverser le Gouvernement.

## **TITRE 2 LE PROCESSUS D'EXÉCUTION**

L'exécution du budget se fait à travers des procédures bien précises qui font l'objet de nombreux contrôles.

### **CHAPITRE 1 LES PROCEDURES D'EXECUTION**

Elles sont régies par le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables qui peut toutefois connaître quelques atteintes.

#### **SECTION 1 Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables**

Comme tous les principes à base de séparation, celui-ci repose sur l'indépendance des organes et sur la spécialisation des fonctions.

## § 1 L'indépendance organique

### A - Les ordonnateurs

Ce sont des administrateurs qui en plus de leurs fonctions propres «*prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses publiques*»

#### a) La diversité des ordonnateurs

Selon que les autorisations budgétaires leurs sont ouvertes directement ou par délégation ils seront principaux ou secondaires, voire délégués.

##### 1° Les ordonnateurs principaux

Ce sont les ministres qui ont la qualité d'ordonnateur principal du budget général, des budgets annexes, des comptes spéciaux du Trésor (article 63 du décret du 29 décembre 1962). Certains ministres sont ordonnateur principal à plusieurs titres. Ainsi, le ministre de la justice est-il ordonnateur principal au titre du budget général pour ce qui est de ses services. Mais il est également ordonnateur principal de deux budgets annexes : la Légion d'honneur et l'ordre de la Libération.

##### 2° Les ordonnateurs secondaires

Ces ordonnateurs exercent leurs fonctions par délégation de compétence. Ce sont les préfets de département et de région puisque en vertu des décrets du 10 mai 1982, le préfet est «*l'unique ordonnateur secondaire des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans le département (dans la région)*» Cependant, il existe une exception : l'exécution des décisions directement liées à l'assiette et au recouvrement des impôts et des recettes publiques.

##### 3° Les ordonnateurs délégués ou suppléants

C'est par délégation de signature et non de compétence qu'ils exercent leurs fonctions. On les trouve dans l'entourage des ordonnateurs principaux comme dans celui des ordonnateurs secondaires. Ainsi, le directeur de cabinet du ministre dispose-t-il d'une telle délégation, de même que le directeur de cabinet du Préfet ainsi que directeurs départementaux ou régionaux.

#### b) La responsabilité des ordonnateurs

Elle est pénale, mais elle peut aussi être mise en œuvre devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

##### 1° Responsabilité pénale

Plusieurs délits sont prévus par le nouveau code pénal :

- la concussion : art 432-10
- la prise illégale d'intérêt : art 432-12
- la corruption passive : art 432-11

La mise en œuvre de cette responsabilité dépend du statut de l'ordonnateur : ministre ou pas. Les ministres sont pénalement responsables des crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions devant la Cour de Justice de la République. Par contre quand ces infractions sont commises en dehors de l'exercice de leurs fonctions, ils relèvent des juridictions ordinaires comme les autres ordonnateurs.

##### 2° Responsabilité devant la Cour de discipline budgétaire et financière

Il s'agit d'une responsabilité particulière. On verra plus tard qu'il s'agit essentiellement d'une responsabilité pour non respect des règles de la comptabilité publique.

## B - Les comptables

Pour Romieu, « tous ceux qui ont des deniers publics à leur disposition qui les détiennent ou qui pourraient se les procurer » sont des comptables. A la différence des précédents ce sont tous des agents publics qui exercent leurs fonctions à titre exclusif et principal.

### a) La diversité des comptables

Il existe plusieurs types de comptables.

#### 1° Les comptables directs du Trésor

C'est le réseau le plus important quantitativement : par ses effectifs, mais aussi qualitativement : par ses fonctions. En effet les comptables du Trésor exécutent les dépenses et les recettes de l'Etat et des collectivités territoriales. Ces comptables dépendent du directeur de la comptabilité publique.

##### Le réseau

? Au niveau central on trouve : l'Agent comptable central du Trésor qui établit le Compte général de l'administration des finances, l'Agent comptable de la dette publique, le TPG pour l'étranger, l'Agent comptable des traites de la marine.

? Dans chaque département il existe un Trésorier payeur général (TPG). Dans le département chef lieu de région le TPG est également TPG de région.

? Dans les arrondissements les plus importants sont nommés des receveurs des finances

? Dans les cantons et en fonction de leur importance sont installés des trésoriers principaux, des receveurs-percepteurs ou des inspecteurs.

##### Les catégories de comptables

? comptables supérieurs / comptables subordonnés

La distinction est purement hiérarchique, les TPG et les receveurs particuliers appartiennent à la première catégorie, les trésoriers principaux, les receveurs-percepteurs et les percepteurs appartiennent à la seconde.

? comptables principaux / comptables secondaires

Les premiers rendent leurs comptes à la Cour des comptes ce sont les TPG ; les seconds rendent leurs comptes aux comptables principaux, ce sont tous les autres.

? comptables assignataires / comptables correspondants.

Les premiers sont ceux qui sont expressément chargés d'exécuter les opérations financières, alors que les seconds n'assurent que l'exécution matérielle des opérations financières pour le compte des premiers.

#### 2° Les comptables des administrations financières

##### Les comptables des impôts

Ils dépendent de la direction générale des impôts (DGI). Ils interviennent dans le recouvrement de certains impôts, ils procèdent notamment à l'encaissement de la TVA. Il s'agit plus précisément des receveurs divisionnaires, des receveurs principaux et des receveurs locaux des impôts.

##### Les comptables des douanes

Ils dépendent de la direction générale des douanes et procèdent au recouvrement des droits de douane ainsi que de certains droits indirects.

#### 3° Les autres comptables

? Ce sont d'abord les comptables des budgets annexes qui portent le nom d'agent comptable.

? Ce sont aussi tous les comptables des établissements publics qui contrairement à tous les précédents ne relèvent pas, pour la plupart, du ministre des finances. Ce sont par exemple, les intendants universitaires qui relèvent du ministre de l'Éducation nationale ou encore les greffier-comptables des établissements pénitentiaires qui relèvent du ministre de la justice..

### **a) La responsabilité des comptables**

Elle est définie par la loi du 23 février 1963.

#### **Loi n° 63-156 du 23 février 1963 portant loi de finances pour 1963 (extrait)**

##### **Article 60**

**I** - Quel que soit le lieu où ils exercent leurs fonctions, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics nationaux ou locaux, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité, ainsi que de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent.

Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine, dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique.

Hors le cas de mauvaise foi, les comptables publics ne sont pas personnellement et pécuniairement responsables des erreurs commises dans l'assiette et la liquidation des droits qu'ils recouvrent.

Les comptables publics ne sont pas personnellement et pécuniairement responsables des opérations qu'ils ont effectuées sur réquisition régulière des ordonnateurs.

**II** - Avant d'être installés dans leur poste, les comptables publics sont tenus de constituer des garanties.

**III** - La responsabilité pécuniaire des comptables publics s'étend à toutes les opérations du poste comptable qu'ils dirigent depuis la date de leur installation jusqu'à la date de cessation des fonctions.

Cette responsabilité s'étend aux opérations des comptables publics placés sous leur autorité et à celles des régisseurs et, dans la limite des contrôles qu'ils sont tenus d'exercer, aux opérations des comptables publics et des correspondants centralisées dans leur comptabilité ainsi qu'aux actes des comptables de fait, s'ils ont eu connaissance de ces actes et ne les ont pas signalés à leurs supérieurs hiérarchiques.

Elle ne peut être mise en jeu à raison de la gestion de leurs prédécesseurs que pour les opérations prises en charge sans réserve lors de la remise de service ou qui n'auraient pas été contestées par le comptable entrant, dans un délai fixé par l'un des décrets prévus au paragraphe XII ci après.

**IV** - La responsabilité pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors qu'un déficit ou un manquant en deniers ou en valeurs a été constaté, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été irrégulièrement payée ou que, par la faute du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers.

**V** - La responsabilité pécuniaire d'un comptable public ne peut être mise en jeu que par le ministre dont il relève, le ministre des finances ou le juge des comptes.

**VI** - Le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est engagée ou mise en jeu a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale, soit au montant de la perte de recette subie, de la dépense payée à tort ou de l'indemnité mise, de son fait, à la charge de l'organisme public intéressé, soit, dans le cas où il en tient la comptabilité matière, à la valeur du bien manquant.

Toutefois, le comptable public peut obtenir le sursis de versement de la somme fixée à l'alinéa précédent.

**VII** - Le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est engagée ou mise en jeu et qui n'a pas versé la somme prévue au paragraphe VI ci-dessus peut être constitué en débet soit par l'émission à son encontre d'un titre ayant force exécutoire, soit par arrêt du juge des comptes.

**VIII** - Les débits portent intérêt au taux légal à compter de la date du fait générateur ou, si cette date ne peut être fixée avec précision, à compter de celle de leur découverte.

**IX** - Dans les conditions fixées par l'un des décrets prévus au paragraphe XII ci-après, les comptables publics dont la responsabilité a été engagée ou est mise en jeu peuvent, en cas de force majeure, obtenir décharge totale ou partielle de leur responsabilité.

Dans les conditions prévues par ce même décret, les comptables publics peuvent obtenir la remise gracieuse des sommes laissées à leur charge.

En cas de décharge ou de remise gracieuse les débits comptables sont couverts par l'organisme intéressé. Toutefois, ils peuvent être couverts par l'Etat dans les conditions fixées par l'un des décrets prévus au paragraphe XII ci-après.

**X** - Les régisseurs, chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement et de paiement, sont soumis aux règles, obligations et responsabilités des comptables publics dans les conditions et limites fixées par l'un des décrets prévus au paragraphe XII ci-après.

Il en est de même des agents chargés de tenir les comptabilités spéciales de matière, valeurs et titres.

**XI** - Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement des recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

**Loi n° 82-594 du 10 juillet 1982** : « Les gestions de fait sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions régulières. » Néanmoins, le juge des comptes peut, hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites.

Les comptables de fait pourront, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet de poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 : « 433-12 » du code pénal, être condamnés aux amendes prévues par la loi.

**XII** - Les modalités d'application du présent article sont fixées soit par le décret portant règlement général sur la comptabilité publique, soit par décrets contresignés par le ministre des finances.

Depuis l'arrêt [PELLETIER](#) du Tribunal des conflits de 1873 les fonctionnaires publics ne sont personnellement responsables qu'en cas de faute personnelle et non en cas de faute de service. Pour les comptables cette distinction ne joue pas : ils sont toujours personnellement et pécuniairement responsables.

### **1° Champ d'application**

Le comptable est personnellement responsable sur ses propres deniers non seulement pour des faits qui lui sont imputables, mais aussi pour des faits imputables à d'autres.

#### **⚡ Responsabilité pour fait personnel**

La responsabilité pécuniaire prévue se trouve engagée dès lors :

- ? qu'un déficit ou un manquant en deniers ou en valeurs a été constaté,
- ? qu'une recette n'a pas été recouvrée,
- ? qu'une dépense a été irrégulièrement payée
- ? que, par la faute du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers.

#### **⚡ Responsabilité pour fait d'autrui**

Les comptables peuvent voir leur responsabilité engagée par des faits imputables aux :

- ? agents du poste comptable
- ? régisseurs
- ? comptables subordonnés

### **2° Mise en œuvre**

La responsabilité des comptables est mise en œuvre dans le cadre d'une procédure et aboutit généralement à des sanctions.

#### **⚡ La procédure**

Elle peut être administrative ou juridictionnelle.

- une procédure administrative :
  - elle fait intervenir une autorité administrative : le ministre des finances
  - elle débouche sur un acte administratif : l'arrêté de débet
- une procédure juridictionnelle :
  - elle fait intervenir une juridiction la Cour des comptes
  - elle débouche sur un acte juridictionnel : l'arrêt de débet

#### **⚡ Les sanctions**

Elles sont lourdes, puisque le comptable s'expose à payer le débet principal, c'est à dire la somme manquante. Mais le comptable s'expose aussi à verser les intérêts du débet :  
« VIII - Les débits portent intérêt au taux légal à compter de la date du fait générateur ou, si cette date ne peut être fixée avec précision, à compter de celle de leur découverte. »

Toutefois des atténuations sont possibles : la remise gracieuse, le sursis de versement ainsi que des décharges en cas de force majeure

Enfin les comptables peuvent être exonérés de leur responsabilité par le biais de deux procédures

- la procédure de l'admission en non-valeur
- la procédure de la réquisition des comptables

## **§ 2 La spécialisation fonctionnelle**

Chacun des agents d'exécution remplit une fonction particulière dans la procédure d'exécution des dépenses et des recettes.

### **A - La procédure d'exécution des dépenses**

Elle se décompose en deux phases.

#### **a) La phase administrative**

### **Article 29 du Décret du 29-12- 1962**

*« L'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge.*

*Il ne peut être pris que par le représentant qualifié de l'organisme public agissant en vertu de ses pouvoirs.*

*Il doit rester dans la limite des autorisations budgétaires et demeurer subordonné aux autorisations, avis ou visas prévus par les lois ou règlements propres à chaque catégorie d'organismes publics.»*

### **Article 30 du Décret du 29-12- 1962**

*La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense.*

*Elle est faite au vu des titres établissant les droits acquis aux créanciers.*

### **Article 31 du Décret du 29-12- 1962**

*« L'ordonnancement est l'acte administratif donnant, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre de payer la dette de l'organisme public. »*

#### **1° L'engagement de la dépense**

En réalité on peut distinguer deux types d'engagement :

? L'engagement juridique

L'article 29 du décret du 29-12-1962 en donne la définition suivante : *« l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge »*. Plus concrètement il s'agit d'actes unilatéraux comme une commande de matériel, un arrêté nommant un fonctionnaire ou d'actes multilatéraux comme un contrat ou un marché.

? L'engagement comptable

Il correspond au blocage en comptabilité des fonds nécessaires à la réalisation de la dépense. C'est le contrôleur financier qui opère ici.

#### **2° La liquidation de la dépense**

Le Décret du 29-12-1962 rappelle le double aspect de la liquidation.

? L'aspect juridique de la liquidation

Elle *« a pour objet de vérifier la réalité de la dette »* C'est la traduction de vieille règle du *« service fait »* selon laquelle le paiement des dettes est subordonné à la constatation de l'existence des prestations ou des services commandés.

? L'aspect technique de la liquidation

Elle a aussi pour objet *« d'arrêter le montant de la dépense »* c'est la liquidation proprement dite, c'est à dire le calcul de la dépense elle-même ou encore la phase technique après la phase juridique

#### **3° L'ordonnancement de la dépense**

*« L'ordonnancement est l'acte administratif donnant, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre de payer la dette de l'organisme public.»* (Décret du 29-12-1962)

L'ordonnancement est donc un acte administratif, dont la nature est particulière ainsi que les formes.

? La nature de l'ordonnancement

C'est un acte discrétionnaire. L'ordonnateur n'est jamais obligé d'intervenir, il juge du moment où il prendra sa décision. La loi [du 16 juillet 1980](#) sur les astreintes limite toutefois ce caractère discrétionnaire, lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné l'Etat au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la

décision elle-même. Dans ce cas, la somme en question doit être ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice. A défaut d'ordonnancement dans ce délai, le comptable assignataire de la dépense doit à la demande du créancier et sur présentation de la décision de justice, procéder au paiement.

? La forme de l'ordonnancement

Lorsque l'ordonnateur est un ministre c'est sous la forme solennelle d'une ordonnance de paiement qu'il intervient. Par contre, lorsqu'il s'agit d'un autre ordonnateur c'est sous la forme plus simple d'un mandat de paiement qu'il est pris.

## **b) La phase comptable**

Elle débouche sur le paiement après qu'un contrôle ait été entrepris.

### ***1° Le contrôle***

Le comptable exerce un contrôle qui ne peut en aucune manière être un contrôle de l'opportunité. Il s'agit en effet d'un contrôle de la régularité ou encore de la légalité, mais seulement de la légalité externe, c'est à dire de la régularité budgétaire.

[Le décret du 29 décembre 1962](#) précise l'objet de ce contrôle, il en fixe également la sanction.

#### **≪≪ L'objet du contrôle**

L'article 12 énonce cinq points sur lesquels porte le contrôle :

? La qualité de l'ordonnateur tout d'abord. Il s'agit de vérifier que la personne qui a signé l'ordonnance de paiement ou le mandat est bien l'ordonnateur, qu'il est compétent pour agir.

? L'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent. Les chapitres budgétaires inscrits sur le mandat de paiement doivent exister, mais surtout ils doivent correspondre par leur objet à la dépense envisagée.

? La disponibilité des crédits. Pour que le paiement ait lieu, il est nécessaire que le chapitre sur lequel s'impute la dépense contienne suffisamment de crédits.

? La validité de la créance. Cela revient à vérifier l'existence du service fait à partir des différents documents accompagnant l'ordonnance de paiement, mais, cela revient aussi à vérifier les calculs de liquidation.

De plus, l'article 13 du décret du 29 décembre 1962 rappelle que le comptable contrôle l'application des règles de la prescription quadriennale. En effet, selon [la loi du 31 décembre 1968](#) (art. 1<sup>er</sup>) : « *sont prescrites au profit de l'Etat, des départements et des communes ... toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis* »

Enfin, la validité de la créance dépend de l'existence du visa des contrôleurs financiers sur les engagements et les ordonnancements émis par les ordonnateurs principaux

? Le caractère libératoire du paiement. Le comptable s'assure que la personne désignée est bien le créancier.

#### **≪≪ La sanction du contrôle**

Les sanctions sont variées, mais elles peuvent être neutralisées.

? Les différentes sanctions

- Le plus souvent, aucune irrégularité n'est constatée. La procédure pourra donc suivre son cours. C'est à dire que le comptable procédera au paiement.

- Mais parfois, telle ou telle irrégularité est détectée, alors, le comptable suspend le paiement. Ce qui revient à dire qu'il informe l'ordonnateur de sa décision et qu'il la motive.

- L'ordonnateur peut alors, soit renoncer à l'opération, soit la régulariser si cela est possible. Enfin il peut user de son droit de réquisition

? La neutralisation de la sanction : la réquisition

L'article 8 du décret du 29 décembre 1962 prévoit ce droit de réquisition pour tous les ordonnateurs.

- Les conditions de la réquisition : elle est possible dès lors que la suspension du paiement n'est pas motivée par l'indisponibilité des crédits, l'absence de service fait, l'absence de visa du contrôleur financier ou encore le caractère non libératoire du paiement. Sur le plan formel, l'ordre de réquisition est transmis à la Cour des comptes.

- Les effets de la réquisition : le comptable doit payer, toutefois, sa responsabilité est alors dégagée. C'est l'ordonnateur qui engage sa propre responsabilité.

## **2° Le paiement**

Le comptable procède au règlement de la dette en payant. D'autres modes d'extinction de la dette peuvent être utilisés.

### **Les modalités du paiement**

? Le bénéficiaire du paiement : pour que le paiement ait bien un caractère libératoire il faut que ce soit le créancier lui-même. En outre, pour les mêmes raisons, le comptable doit s'assurer qu'il n'existe pas d'opposition au paiement.

? Les modes de paiement : au dessus de 2500 F le paiement intervient par virement. En dessous de ce seuil, il peut se faire par chèques, voire en espèces.

### **Les autres modes d'extinction de la dette : la compensation**

Les organismes publics peuvent opposer la compensation à leurs créanciers dès lors que ceux-ci sont également leurs débiteurs. L'inverse n'est pas vrai.

## **B - La procédure d'exécution des recettes**

Ici encore deux phases peuvent être distinguées.

### **b) La phase administrative**

#### **1° L'établissement des recettes**

Le décret du 29 décembre 1962 prévoit deux temps :

? La constatation des droits : elle permet de vérifier la réalité des faits générateurs de la recette. Elle se traduit en matière d'impôt sur le revenu par les opérations d'assiette. Les services fiscaux vérifient au moyen de la déclaration du contribuable l'existence des revenus perçus.

? La liquidation, permet de calculer le montant de la recette. Ainsi en matière d'impôt sur le revenu, la liquidation se fait par application du barème de l'impôt à la base.

#### **2° La mise en recouvrement**

#### **Article 23 Décret du 29-12- 1962**

*Toute créance liquidée fait l'objet d'un ordre de recette constitué par un extrait de décision de justice, un acte formant titre, un arrêté de débet ou, sauf dérogation autorisée par le ministre des finances, un titre de perception émis par l'ordonnateur.*

*Pour les recettes encaissées sur versements spontanés des redevables, le titre de perception peut être établi périodiquement pour régularisation.*

Elle se traduit par l'émission d'un ordre de recettes. Il peut prendre plusieurs formes. Il s'agira d'un rôle en matière d'impôts direct, d'une contrainte pour les droits de douanes ou encore d'un ordre de versement pour les créances non fiscales.

### **b) La phase comptable**

#### **1° La prise en charge**

Dès réception de l'ordre de recettes, le comptable doit inscrire la recette dans ses écritures.

#### **2° Le contrôle**

Il est effectué dans l'intérêt du comptable. Il porte sur l'existence de l'autorisation de percevoir la recette. Eventuellement, le comptable vérifiera les réductions ou les annulations d'ordre de recettes.

### **3° Le recouvrement**

Le recouvrement se déroule en premier lieu de manière amiable. Généralement cela suffit, mais si le paiement n'intervient pas, le recouvrement devient forcé. Après l'envoi d'un commandement de payer, des saisies sont opérées.

## **SECTION 2 Les atteintes au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables**

Certaines atteintes sont admises d'autres au contraire sont interdites.

### **§ 1 Les atteintes admises**

Il peut s'agir soit de l'empiètement des ordonnateurs sur la fonction des comptables soit de l'inverse.

#### **A - Les empiètements des ordonnateurs sur la fonction des comptables**

##### **a) En matière de dépenses**

Deux procédures particulières doivent être citées :

##### **1° La régie d'avances (Décret du 29-12-1962 art 18)**

###### **≪≪ Définition**

C'est l'institution par laquelle un administrateur va pouvoir exercer non seulement la fonction de l'ordonnateur mais aussi celle du comptable. Après avoir reçu d'un comptable une avance de trésorerie (d'où le nom), le régisseur engagera, liquidera et payera la dépense.

###### **≪≪ Régime juridique**

La régie d'avances est créée par arrêté conjoint du Ministre des finances et du Ministre intéressé dans des cas bien précis : secours urgents et petites dépenses de matériel. Le régisseur est contrôlé par l'ordonnateur et par le comptable selon des modalités qui sont fixées par l'arrêté créant la régie.

##### **2° Les fonds secrets du Premier ministre**

Pour garantir le caractère secret de l'utilisation de ces crédits, le Premier Ministre, reçoit les fonds, qu'il utilise directement sans intervention d'un comptable.

##### **b) En matière de recettes**

##### **1° La régie de recettes**

###### **≪≪ Définition**

La régie de recettes est l'équivalent de la régie d'avances : un administrateur est autorisé à établir la recette en constatant les droits et en la liquidant mais il peut également procéder lui-même au recouvrement.

###### **≪≪ Régime juridique**

La régie de recettes ne peut être créée qu'en matière de recettes non-fiscales et pour de petites sommes. Les contrôles de l'ordonnateur ainsi que ceux du comptable sont prévus.

##### **2° Les recettes fiscales perçues au comptant**

Ce système s'applique à certains impôts comme la TVA. Ils sont payés spontanément par les contribuables après qu'ils aient opéré eux-mêmes la constatation des droits et la liquidation.

## **B - Les empiètements des comptables sur la fonction des ordonnateurs**

Deux hypothèses se présentent.

### **a) Les dépenses payables avant liquidation**

Deux procédures peuvent être utilisées :

#### **1° Les avances**

Ce sont des versements qui interviennent avant l'exécution d'un marché. Ce faisant, ils dérogent à la règle du service fait. Sans ces versements aucune entreprise n'accepterait de travailler sans percevoir quelques versements avant la fin totale des travaux.

#### **2° Les acomptes**

Il s'agit là d'une technique qui est proche de la précédente. Son but est identique. Simplement ici le marché est fractionné en plusieurs tranches. Lorsque chacune des tranches est terminée, elle donne lieu au paiement du montant correspondant. Les acomptes sont donc des versements en cours d'exécution d'un marché.

### **b) Les dépenses payables sans ordonnancement**

Le Ministre des Finances peut sur la base de l'article 31 du décret du 29 décembre 1962 établir la liste des dépenses qui peuvent faire l'objet d'un paiement sans ordonnancement. Ce sont les dépenses relatives à la dette publique, aux pensions ainsi qu'à la rémunération des fonctionnaires.

## **§ 2 Les atteintes interdites : la gestion de fait**

C'est une théorie d'origine jurisprudentielle (Cour des comptes, Ville de Roubaix 23 août 1834). Mais le Législateur va la reprendre à son compte. Le dernier texte étant la [loi du 23 février 1963 art 60- XI](#). Il précise la définition et la sanction de la théorie de la gestion de fait.

### **A - La définition de la gestion de fait**

C'est le fait pour une personne non habilitée de s'immiscer dans la gestion d'un poste comptable. La gestion de fait se définit donc par ses auteurs et par son objet.

#### **a) Les auteurs de la gestion de fait**

Lorsque des comptables réguliers s'immiscent dans la gestion d'un service qui n'est pas le leur, ils commettent une gestion de fait, de même que des agents de comptables habilités par ceux-ci, quand ils vont au-delà de l'habilitation.

Il en va de même pour des fonctionnaires dépourvus de toute habilitation, d'un comptable ainsi que de toute autre personne non habilitée qu'elle agisse elle-même (maniement de brève main) ou qu'elle agisse sur instructions (maniement de longue main).

#### **b) L'objet de la gestion de fait**

Le maniement irrégulier de deniers publics est constitutif de la gestion de fait. Toutefois, cette notion a évolué: elle s'est élargie. D'abord parce que la définition du maniement irrégulier s'est élargie elle-même. On est passé de la manipulation à la simple détention. D'autre part, la notion de deniers publics a évolué. Pendant longtemps, les deniers publics se définissaient comme des fonds ou des valeurs appartenant à des organismes publics. Or de nos jours on considère que des fonds et des valeurs privés réglementés sont également des deniers publics.

## **B - La sanction de la gestion de fait**

### **a) La sanction réparatrice**

Le comptable de fait doit rendre ses comptes à la Cour des comptes ou aux Chambres régionales des comptes qui déclarent ou non la personne, comptable de fait. Il encourt la même responsabilité que le comptable régulier: il est responsable personnellement et pécuniairement. Il peut donc être mis en débet.

### **b) La sanction répressive**

Le comptable de fait peut être condamné par le juge pénal pour immixtion dans les fonctions publiques. En l'absence d'une telle condamnation le juge des comptes peut le condamner à payer une amende qui est plafonnée à la valeur des sommes irrégulièrement maniées.

La loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes a supprimé le caractère automatique de l'inéligibilité du Maire, du Président du Conseil général et du Président du Conseil régional en cas de déclaration de gestion de fait. Simplement, entre cette déclaration et jusqu'à ce que le quitus de sa gestion lui ait été donné, il est suspendu de sa qualité d'ordonnateur. Enfin, le même texte précise que l'action en déclaration de gestion de fait est prescrite pour les actes constitutifs de gestion de fait commis plus de dix ans avant la date à laquelle la Cour des comptes en est saisie ou s'en saisit d'office.

## **CHAPITRE 2 LES CONTRÔLES DE L'EXÉCUTION**

On distinguera les contrôles internes qui émanent de l'administration elle-même, et les contrôles externes qui sont le fait d'organismes extérieurs à l'administration.

### **SECTION 1 Les contrôles internes**

Certains sont partiels car ils portent sur une partie du processus d'exécution de la dépense. D'autres sont globaux: ils portent sur l'ensemble du processus.

#### **§ 1 Les contrôles partiels**

Ils sont pratiqués aux deux extrémités de la phase administrative d'exécution de la dépense: l'engagement et l'ordonnancement.

#### **A – Le contrôle des engagements**

Ce contrôle est désigné aujourd'hui par les termes de contrôle financier. Il existe depuis très longtemps au niveau national puisque c'est la loi du 26 décembre 1890 qui a prévu le contrôle

des engagements des ordonnateurs principaux. Ce n'est qu'à partir de 1970 qu'il a été mis en place au niveau local : sur les engagements des ordonnateurs secondaires.

### **a) Le contrôle financier central**

Les auteurs de ce contrôle ont vu leur statut évoluer dans le temps, son organisation a également été modifiée à plusieurs reprises.

#### ***1° Les auteurs du contrôle***

##### **☞☞ Dans un premier temps, ils dépendent du ministre qu'ils contrôlent.**

La loi du 26 décembre 1890 mettait en place des contrôleurs nommés par les ministres qu'ils contrôlaient.

##### **☞☞ Dans un second temps, ils sont placés dans une position intermédiaire**

A partir de la loi du 30 mars 1902, les contrôleurs étaient nommés conjointement par le ministre des Finances et le ministre contrôlé.

##### **☞☞ Dans un troisième temps, ils acquièrent une réelle indépendance**

C'est la [loi du 10 août 1922](#) qui créera le corps des contrôleurs des dépenses engagés. Ils étaient nommés par décret et « placés sous la seule autorité du ministre des finances ». En 1956 le décret du 23 janvier élargira leurs attributions. Ils seront désormais appelés « contrôleurs financiers ».

Il sont recrutés au sein de corps spécialisés, l'Inspection des finances, la Cour des comptes ou les administrateurs civils du Ministère des Finances aux niveaux les plus élevés.

Ils sont, au sein de chaque ministère, les représentants du Ministre des finances qu'ils informent mais ils sont aussi les conseillers en matière financière du ministre auprès duquel ils officient.

#### ***2° L'objet du contrôle***

Il s'agit de préciser ce qui est contrôlé tant matériellement que juridiquement.

##### **☞☞ L'objet matériel**

Tous les projets d'engagement (arrêté, contrat, etc.) sont examinés par le contrôleur financier. Les délégations d'autorisation d'engagement aux ordonnateurs secondaires sont également soumises au contrôle.

##### **☞☞ L'objet juridique**

Le contrôle pratiqué porte sur la régularité de la dépense ce qui exclut le contrôle d'opportunité.

?? La régularité budgétaire :

Il s'agit de savoir, si la dépense envisagée est conforme aux prescriptions budgétaires.

- En premier lieu le contrôleur vérifie l'imputation budgétaire. C'est à dire qu'il recherche le chapitre sur lequel s'imputera la dépense.
- Ensuite, il contrôle la disponibilité des crédits, c'est à dire qu'il s'assure de l'existence de suffisamment de crédits dans le chapitre concerné.
- Enfin, il contrôle l'exactitude de l'évaluation

?? La régularité financière

Cette fois-ci, il s'agit de vérifier que la dépense envisagée est conforme aux « dispositions d'ordre financier des lois et règlements » (art 5 de la Loi du 10/8/1922)

Le contrôle de l'opportunité de la dépense est formellement exclu. Cependant, le contrôleur examine « les conséquences que les mesures peuvent entraîner pour les finances publiques » (art 5 de la Loi du 10/8/1922) Cela revient à dire qu'il peut contrôler l'opportunité financière

et seulement financière. Toutefois, ce contrôle est dénué de sanctions immédiates, ce qui n'est pas le cas des autres.

### **3° La sanction du contrôle**

#### **⚡⚡ La sanction positive**

Si au regard des dispositions budgétaires et financières la dépense envisagée est régulière, le contrôleur financier accorde son visa. Dans ce cas, l'engagement de provisoire devient définitif.

#### **⚡⚡ La sanction négative**

? Si le contrôleur constate la moindre irrégularité, il refuse son visa ce qui aura pour effet d'interrompre la procédure.

? Cependant, le Ministre peut passer outre au refus du visa. Mais il lui faut obtenir l'autorisation du Ministre des Finances.

? Si la dépense bien que régulière a des conséquences défavorables sur les finances publiques, le visa sera accordé avec observations.

Pour finir, il faut ajouter que le contrôleur financier tient la comptabilité des engagements du ministère.

### **b) Le contrôle financier déconcentré**

Il porte sur les engagements des ordonnateurs secondaires : les préfets. Il n'a été mis en place qu'assez tardivement, en 1970 après quelques tentatives infructueuses. Baptisé « contrôle financier local » il a été profondément modifié en 1996 (Décret du 16 juillet 1996). Désormais, il se rapproche de celui qui est pratiqué sur les ordonnateurs principaux.

#### **1° Les auteurs du contrôle**

L'idée de mettre en place un corps spécifique de contrôleurs a été écartée dès le départ car le bénéfice financier d'une telle mesure aurait été nul.

L'article 6 du décret du 16 juillet 1996 confie ce contrôle au TPG de région qui est assisté par un contrôleur financier et par les TPG des départements de la région.

#### **2° Le régime du contrôle**

Le Décret du 16 juillet 1996 a prévu un régime simplifié pour certains engagements, par contre pour les autres, c'est le régime normal qui s'applique.

#### **⚡⚡ Le régime normal**

Sont contrôlés les actes de nature à engager financièrement l'Etat. Parmi ceux-ci sont compris les actes de recrutement et de gestion du personnel.

?? L'objet du contrôle : (article 3 du décret du 16 juillet 1996)

Il s'agit d'un contrôle de la régularité, mais jamais de l'opportunité.

- **La régularité budgétaire** c'est à dire :

- le contrôle de l'imputation budgétaire
- le contrôle de la disponibilité des crédits
- le contrôle de l'exactitude de l'évaluation

- **La régularité financière**, c'est à dire la conformité aux « dispositions d'ordre financier des lois et règlements » (article 3 du décret du 16 juillet 1996)

Le Décret précise bien que le contrôle ne peut jamais porter sur l'opportunité de la dépense. Cependant, le contrôleur examine « *les conséquences que les mesures peuvent entraîner pour les finances publiques* » (article 3 du décret du 16 juillet 1996)

Le contrôle des actes de recrutement et de gestion du personnel porte sur la légalité des actes et la disponibilité des emplois.

?? La sanction du contrôle

A la différence de ce qui se passe au niveau national, le contrôle est enfermé dans un délai. En effet le TPG a 15 jours pour se prononcer. Au cas où il ne le ferait pas le visa serait réputé être donné.

- La sanction positive : si le visa est obtenu l'opération pourra être menée à son terme
- La sanction négative : en cas de refus du visa, l'ordonnateur ne peut engager la dépense. Pour passer outre il doit obtenir l'autorisation du Ministre du Budget et prendre une décision motivée.

#### ~~Le régime simplifié~~

Pour les dépenses dont la liste est donnée par l'arrêté du 29 juillet 1996, l'engagement peut être réalisé globalement. Dans ce cas le contrôle se fera à posteriori.

## **B – Le contrôle des ordonnancements**

### **a) Le contrôle des contrôleurs financiers**

Les contrôleurs financiers interviennent à nouveau au moment de l'ordonnancement

### **b) Le contrôle des comptables**

[\(Voir supra\)](#)

## **§ 2 Les contrôles globaux**

Ces contrôles portent sur l'ensemble de la procédure et interviennent souvent a posteriori. Ils sont l'œuvre de corps d'inspection et notamment de l'Inspection générale des finances.

### **A – Le contrôle de l'Inspection générale des finances (I.G.F)**

Grand corps de l'Etat, l'IGF est née sous la Restauration de la fusion de l'Inspection du Trésor et des inspections des régies fiscales opérée par l'arrêté du 25 mars 1816.

#### **a) Statut**

##### **1° Recrutement**

Depuis 1946, il se fait par la voie de l'ENA. Tous les Inspecteurs adjoints sont en effet recrutés ainsi. Au bout de 18 mois ils sont nommés Inspecteurs. Les Inspecteurs généraux sont nommés parmi les inspecteurs de première classe.

Des nominations au tour extérieur peuvent intervenir à deux niveaux. Le quart des inspecteurs peuvent être nommés parmi, soit des fonctionnaires appartenant à un corps de catégorie A, soit des agents de l'Etat titulaires de l'un des diplômes exigés pour se présenter aux concours externes d'entrée à l'École nationale d'administration. Ils doivent être âgés de 30 ans au moins et justifier de dix années de services publics leur ayant permis d'exercer des fonctions exigeant une compétence financière.

De même un quart des Inspecteurs généraux sont également nommés au tour extérieur dans des conditions similaires.

##### **2° Organisation**

L'Inspection est dirigée par un chef de service, son adjoint et un chargé de mission. Chaque Inspecteur général est à la tête d'une division. Certaines sont territoriales : elles correspondent à une région. D'autres sont fonctionnelles : elles correspondent aux ministères. Les dernières sont également fonctionnelles : elles correspondent aux directions du ministère des finances.

## **b) Action**

### **1° Champ d'action**

Il n'a cessé de s'élargir puisque l'Inspection est compétente à l'égard :

- de tous les comptables publics (Trésor, Impôts, Douanes, Etablissements publics, collectivités territoriales )
- des services déconcentrés du Ministère des Finances
- des ordonnateurs secondaires du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor
- des organismes publics ou privés bénéficiant sous quelque forme que ce soit d'aides publiques.
- des caisses de Sécurité sociale
- d'organismes financiers comme les Caisses d'Epargne, le Crédit Agricole, les services financiers de la Poste

### **2° Moyens d'action**

? L'Inspection opère des contrôles sur pièce et sur place, de manière inopinée. Ses pouvoirs d'investigation sont très importants. Les vérifications débouchent sur des observations consignées dans un rapport contradictoire remis au Ministre qui prend alors les décisions qui s'imposent.

? Des missions particulières peuvent être confiées aux Inspecteurs qu'il s'agisse d'enquêtes et d'audits auprès de l'administration française. Enfin leur compétence technique est mise au service de certains organismes internationaux comme la Banque mondiale ou le FMI.

## **B – Les contrôles des autres corps d'inspection**

Plusieurs grands corps d'inspection peuvent être amenés au cours de leurs missions à évoquer des questions financières. Parmi ces corps on peut citer, l'Inspection générale de l'administration qui dépend du Ministre de l'Intérieur et contrôle non seulement les services du ministère mais aussi les collectivités territoriales ainsi que les établissements publics locaux.

On peut évoquer aussi l'Inspection générale de l'administration de l'Education Nationale, le Contrôle général des Armées ou enfin l'Inspection générale des Affaires sociales compétente à l'égard des organismes de Sécurité sociale et des établissements hospitaliers.

## **SECTION 2 Les contrôles externes**

Ils émanent de juridictions et du Parlement.

### **§ 1 Le contrôle des juridictions**

Deux juridictions financières pratiquent un contrôle. La Cour des comptes est la plus ancienne, la Cour de discipline budgétaire et financière est de création plus récente.

## A – La Cour des comptes

La Cour des comptes est issue, de la « *curia regis* » (cour du roi). Progressivement les membres de la Cour vont se spécialiser dans différents domaines. Saint Louis, en 1256, confirme le rôle de ceux qui se consacrent aux comptes. Dès 1303, ils se réunissent à part dans la chambre des comptes. Son organisation sera fixée par une ordonnance de Philippe V Le Long (l'ordonnance de Vivier en Brie).

Par la suite, d'autres chambres des comptes seront créées en province. Il en existait dix sept au moment de la Révolution qui les supprimera.

Par le décret des 17-29 septembre 1791, l'Assemblée constituante réservera au Corps législatif, le soin de régler les comptes de la Nation, avec l'appui d'un organe auxiliaire, le « Bureau de Comptabilité ».

Mais c'est Napoléon 1<sup>er</sup> qui créera véritablement la Cour des comptes par la loi du 16 septembre 1807.

Aujourd'hui, la Cour est régie par la loi du 22 juin 1967 modifiée à plusieurs reprises notamment en 1982 avec la création des Chambres régionales des comptes. Ces textes ont été rassemblés dans le [Code de la juridiction financière](#) (CJF) en 1994 qui précise ce que sont les structures et les fonctions de la juridiction.

### a) Les structures

La Cour est dirigée par un Premier président nommé en Conseil des ministres.

Premiers présidents	Date	Fonctions antérieures
Edouard Le Conte	1946-1948	Président de chambre à la Cour des comptes
Pierre Brin	1948-1952	Procureur général près la Cour des comptes
Edouard Parent	1952-1955	Procureur général
Roger Léonard	1955-1969	Gouverneur général de l'Algérie
André d'Estresse	1969-1970	Président de chambre
Lucien Paye	1970-1972	Ambassadeur en Chine, ancien ministre
Désiré Arnaud	1972-1978	Président de chambre
Bernard Beck	1978-1982	Président de chambre
Jean Rosenwald	1982-1983	Président de chambre
André Chandernagor	1983-1990	Ministre délégué aux Affaires européennes
Pierre Arpaillange	1990-1993	Garde des sceaux, ministre de la Justice
Pierre Joxe	1993-2001	Ministre de l'intérieur, de la défense
<a href="#">François Logerot</a>	2001- .....	Président de chambre

### 1° La composition des structures

#### Les magistrats

Les quelques 300 magistrats de la Cour des comptes bénéficient d'un statut garantissant leur indépendance. Leur recrutement devant garantir leur compétence.

?? Statut : l'indépendance

□ vis à vis du pouvoir : le statut de magistrat

Les membres de la Cour des comptes, du fait de leur statut de magistrat, sont inamovibles. Ils peuvent donc, s'ils le souhaitent, effectuer toute leur carrière à la Cour. Cependant, la plupart d'entre eux occupent successivement des fonctions à la Cour et dans d'autres organismes publics (en position de détachement) ou privés (en position de disponibilité).

□ vis à vis d'eux-mêmes : les incompatibilités

Pour éviter qu'ils ne puissent être considérés comme juges et parties, deux sortes d'incompatibilités sont prévues :

- avec les fonctions d'administrateur
- avec le mandat parlementaire

?? Recrutement : la compétence

□ A la base, par le concours de sortie de l'ENA

- Les auditeurs sortis de l'École Nationale d'Administration sont nommés à la Cour avec le grade d'auditeur

- La nomination au grade de conseiller référendaire intervient dans les cinq ans

- Enfin l'accession au grade de conseiller maître se fait après 20 ans de présence dans le corps.

□ Latéralement par le tour extérieur

- Les trois quarts des conseillers référendaires sont nommés parmi les auditeurs. Le dernier quart l'est selon la procédure du « tour extérieur ».

Les personnes retenues sont nommées par décret du Président de la République. Le choix est discrétionnaire, cependant, une condition d'âge doit être respectée : 35 ans ainsi qu'une condition d'ancienneté : 10 ans de services publics.

- Les deux tiers des conseillers maîtres sont nommés parmi les conseillers référendaires, les autres le sont au «tour extérieur », à condition d'être âgés d'au moins 40 ans et de justifier de 15 ans de services publics.

Les présidents de chambre sont choisis parmi les conseillers maîtres ayant au moins trois ans d'ancienneté. Le Premier président, les présidents de chambre et les conseillers maîtres sont nommés par décret en conseil des ministres.

### ≪≪ **Les autres personnels**

?? Les auxiliaires des magistrats (environ 500 personnes)

□ Les conseillers-maîtres en service extraordinaire (une dizaine). Ce sont des fonctionnaires qui sont nommés pour une période de quatre ans.

□ Des fonctionnaires en provenance de diverses administrations chargés des fonctions de rapporteurs (une cinquantaine)

□ Les assistants ([Décret n° 2002-370 du 14 mars 2002 relatif à l'emploi d'assistant de la Cour des comptes](#)) Ce sont des fonctionnaires issus des Impôts ou du Trésor qui secondent les magistrats dans leur tâche.

?? Les membres du Secrétariat général (environ 250 personnes)

Ces personnels ont en charge les problèmes administratifs. Ils sont dirigés par un Secrétaire général et deux secrétaires généraux-adjoints désignés parmi les conseillers référendaires.

## **2° L'organisation des structures**

### ≪≪ **L'organe de jugement**

L'Audience solennelle rassemble tous les magistrats elle se réunit chaque année pour l'ouverture de l'année judiciaire et lors de l'installation des nouveaux magistrats.

?? Les sept chambres

Prévues par le décret du 11 février 1985, les sept chambres sont composées d'une trentaine de magistrats et rapporteurs. Elles sont dirigées par un Président. Les chambres sont les organes délibérants de la Cour.

Depuis le 12 septembre 1997, une nouvelle répartition des compétences entre les sept chambres, a été établie par arrêté du Premier président.

- 1ère chambre : ministère des finances et du budget et ensemble des circuits financiers publics.
- 2ème chambre : ministères chargés de la défense, de l'industrie, de l'énergie, du commerce extérieur, du commerce et de l'artisanat ; entreprises et organismes publics industriels.
- 3ème chambre : ministères chargés de l'éducation, de la culture et de la recherche, de la jeunesse et des sports ; secteur public de l'audiovisuel.
- 4ème chambre : ministères chargés des activités régaliennes de l'Etat (justice, intérieur, affaires étrangères) ; jugement des appels des chambres régionales des comptes.
- 5ème chambre : ministères chargés de l'emploi, du travail, de la formation professionnelle, du logement et des affaires sociales ; organismes faisant appel à la générosité publique.
- 6ème chambre : ministères chargés de la santé et de la sécurité sociale ; organismes de sécurité sociale.
- 7ème chambre : ministères chargés de l'équipement, des transports et de l'aménagement du territoire, de l'agriculture et de la pêche, de l'environnement, du tourisme.

#### ?? La chambre du conseil

- Composition : Elle est formée par le Premier président, les présidents de chambre et tous les conseillers-maîtres ainsi que le procureur général (article 7 du décret du 11 février 1985).
- Compétences : Elle arrête définitivement les trois actes les plus importants de la Cour : La déclaration générale de conformité, le rapport sur l'exécution des lois de finances ainsi que le rapport public.

#### ?? Les chambres réunies

- Composition : Cette formation comprend, le Premier président, les présidents de chambre et deux conseillers-maîtres par chambre.
- Compétence : Selon l'article 8 du décret de 1985 elle est double.
  - une compétence juridictionnelle : les chambres réunies statuent sur les comptes qui leur sont renvoyés par le Premier président ainsi que les affaires renvoyées devant la Cour après cassation par le Conseil d'Etat
  - une compétence consultative : les chambres réunies formulent un avis sur les questions de procédure ou de jurisprudence dont elles sont saisies par le Premier président

Des formations inter chambres peuvent être constituées temporairement pour examiner les questions relevant des attributions de plusieurs chambres (article 11 du décret de 1985).

### ≪≪ Le parquet

#### ?? Composition

Comme toute juridiction, la Cour est assistée d'un Parquet dirigé par le Procureur général, nommé par décret en Conseil des ministres. Celui-ci exerce le ministère public près la Cour. Le Procureur général est assisté par un Premier avocat général et deux avocats généraux, magistrats de la Cour.

Procureurs généraux	Date	Fonctions antérieures
Pierre Brin	1944-1948	Président de chambre
Edouard Parent	1948-1952	Président de chambre
André Bisson	1952-1955	Président de chambre

Maurice Lesage	1955-1958	Président de chambre
Vincent Bourrel	1958-1970	Président de chambre
André Crepey	1970-1978	Président de <i>chambre</i>
Pierre Doueil	1978-1983	Préfet de région
Pierre Moinot	1983-1986	Président de chambre
Jean Raynaud	1986- 1993	Conseiller-maître, président de CRC
Hélène Gisserot	1993- .....	Conseiller-maître

?? Le rôle du Parquet général

- Le Parquet veille à la production des comptes par les comptables et assure la notification des arrêts aux administrations intéressées (la notification aux comptables eux-mêmes relevant du secrétaire général de la Cour).
- Il donne son avis sur l'organisation générale des travaux de la Cour et en surveille l'exécution
- Il défère à la Cour les opérations présumées constitutives de gestion de fait sur communication des autorités administratives.
- Il assure, sur injonction de la Cour, la saisine du ministère de la justice et peut, saisir les parquets des tribunaux de l'ordre judiciaire.

## **b) Les fonctions**

### ***1° Le contrôle juridictionnel des comptables***

Selon les articles L. 111-1 et L. 111-3 du CJF « *la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics* » et « *vérifie la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques* ».

Elle donne décharge au comptable si les comptes sont réguliers, ou elle le met en débet si des recettes ont été perdues ou si des dépenses ont été irrégulièrement effectuées. Cette activité, l'apurement des comptes, se traduit par à peu près quatre cents arrêts rendus chaque année sur les comptes des comptables publics.

#### **≡≡ Champ d'application**

*Art. L. 111-1. - La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics, sous réserve de la compétence que les dispositions du présent code attribuent, en premier ressort, aux chambres régionales et territoriales des comptes.*

Cet article rappelle l'étendue du champ d'application du contrôle qu'il faut cependant nuancer car sont prévues des restrictions mais aussi une extension à la compétence de la Cour.

?? Les restrictions à la compétence de la Cour

- les comptables locaux qui relèvent des Chambres régionales des comptes. Toutefois, selon l'article L. 111-1 du CJF « *Elle statue sur les appels formés contre les jugements prononcés à titre définitif par les chambres régionales et territoriales des comptes* »
- les comptables secondaires qui par définition ne rendent pas leur comptes à la Cour mais aux comptables principaux qui procèdent à un apurement administratif.

?? Une extension : les comptables de fait

#### **≡≡ Procédure**

## ?? Les phases de la procédure

### ? L'instruction

Chaque contrôle, au sein de chacune des chambres, est alors confié à un ou plusieurs rapporteurs (magistrats et fonctionnaires, éventuellement aidés d'un assistant), dont le travail est soumis au contre-rapport d'un conseiller maître.

□ **Les rapporteurs** de la Cour des comptes bénéficient d'un droit d'investigation très étendu. Aucun document concernant les comptes et la gestion ne peut leur être refusé sous motif de confidentialité, et cette obligation s'étend à l'ensemble des personnes concourant à la direction de l'organisme et à sa gestion, y compris aux autorités de tutelle. Le fait de faire obstacle aux investigations de la Cour peut être passible d'une amende de 100 000 F.

A la suite de ces investigations un rapport est établi.

□ **Le contre-rapporteur**, est un conseiller-maître. Son expérience permettra d'aider le rapporteur et d'éclairer la Cour

### ? L'audience

#### □ **Le déroulement de l'audience**

Un débat en formation collégiale s'instaure entre le rapporteur le contre-rapporteur et les autres membres. La chambre décide ensuite de faire sien ou non le contenu des travaux du ou des rapporteurs.

#### □ **L'aboutissement de l'audience**

A la suite de chaque vérification d'un compte, la Cour se prononce par un **double arrêt**.

- L'arrêt provisoire : tout arrêt imposant une charge quelconque au comptable est prononcé à titre provisoire ; il est suivi d'un arrêt définitif au vu des justifications apportées.

- Les arrêts définitifs

Si le comptable a respecté ses obligations un **arrêt de décharge** sera pris, puisqu'il décharge le comptable de sa responsabilité.

Si le comptable a respecté ses obligations et quitte définitivement ses fonctions c'est un **arrêt de quitus** qui sera pris.

Par contre si le comptable est débiteur envers la collectivité dont il tient le compte, un **arrêt de débet** sera pris

La Cour peut également prononcer :

- des arrêts constatant une gestion de fait, c'est-à-dire le maniement de fonds publics par une personne n'ayant pas la qualité de comptable public.

- des arrêts de condamnation à l'amende, pour retard dans la production des comptes ou dans la réponse à un arrêt provisoire, ainsi que pour sanctionner une gestion de fait ;

### ? Les voies de recours

□ La cassation devant le Conseil d'Etat.

Un pourvoi en cassation peut être introduit devant le Conseil d'Etat dans les deux mois.

□ Le recours en révision

Si des éléments nouveaux sont découverts et s'ils sont susceptibles de remettre en cause les conclusions de l'arrêt, un recours en révision peut être introduit devant la Cour elle-même, à la demande du comptable ou du procureur.

## ?? Les caractères de la procédure

□ une procédure inquisitoriale

Cela signifie que le juge conduit l'instance et non pas les parties comme dans un procès civil.

□ une procédure écrite.

Comme dans l'ensemble de la juridiction administrative la procédure est écrite, c'est à dire que seules les pièces écrites sont prises en compte : rapport et contre-rapport, observations du comptable.

□ une procédure non publique

Si l'instruction est secrète ainsi que le délibéré, ce qui est la règle devant n'importe quel juge, à la Cour des comptes les audiences sont aussi secrètes ou plus exactement non-publiques. Cela signifie que non seulement le public n'est pas admis dans la salle d'audience, mais que de plus, le comptable lui-même ne l'est pas. Cette caractéristique découle d'une tradition ancienne fondée sur des raisons pratiques et sur des raisons de principe. Depuis 1996, les audiences relatives aux condamnations à l'amende sont publiques et cette réforme pourrait à l'avenir être étendue à d'autres audiences sous l'influence de la Convention européenne des Droits de l'homme.

□ une procédure contradictoire

La règle du double arrêt permet de respecter le principe du contradictoire puisque le comptable qui n'assiste pas à son procès peut néanmoins répondre à ce qui lui est reproché.

## ***2° Le contrôle administratif des administrateurs***

Il faut d'abord déterminer qui fait l'objet de ce contrôle et ensuite sur quoi il porte avant d'en déterminer la nature.

### **☞☞ Les sujets du contrôle**

?? Obligatoirement :

- l'Etat
- les établissements publics nationaux
- les organismes de sécurité sociale (depuis 1950)
- les entreprises publiques (depuis 1976)

Dans tous les cas, sa saisine résulte de la loi, elle est donc automatique.

?? Facultativement :

- les organismes de droit privé dont la majorité des voix ou du capital est détenue par des organismes soumis obligatoirement au contrôle de la Cour ou dans lesquels ces organismes ont un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.
- les organismes de droit privé (les associations, notamment) bénéficiaires de concours financiers d'origine publique.
- les organismes d'intérêt général faisant appel à la générosité publique (depuis 1991) :
  - [SIDACTION](#) : comptes d'emploi des fonds pour 1994 à 1996
  - [La Ligue nationale contre le cancer](#) : comptes d'emploi pour 1993 à 1995 des ressources collectées auprès du public.
  - [MSF](#) (Médecins sans frontières) : comptes d'emploi pour 1993 à 1995 des ressources collectées auprès du public (1998)
  - [AFM](#) (Association française sur les myopathies) : compte d'emploi pour 1993 des ressources collectées auprès du public (1996)
  - [ARC](#) (Association pour la recherche sur le cancer) : compte d'emploi pour 1993 des ressources collectées auprès du public (1996)
- les organismes bénéficiant de concours financiers de l'Union européenne (art. 45 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996).

### **☞☞ L'objet du contrôle**

La Cour ne juge pas les ordonnateurs, mais vérifie le bon emploi des fonds publics (selon l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, elle « s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat »), soit à l'occasion du jugement des

comptes des comptables de l'Etat et des établissements publics, soit directement en examinant la gestion des ordonnateurs.

Il s'agit donc d'un contrôle de la qualité et non d'un contrôle de la régularité

### ✂ ✂ **La nature du contrôle**

La Cour ne peut que faire part de ses observations aux responsables ou les porter à la connaissance du public

?? Les interventions auprès de l'administration

□ Le référé : c'est une communication officielle du Premier Président à un Ministre. Une réponse doit parvenir à la Cour dans les trois mois. Une cinquantaine de référés parvient ainsi aux différents ministres. Ils ne sont pas publics. (une cinquantaine en moyenne par an)

□ La note du Parquet : C'est une lettre du Procureur général adressée aux chefs de service et directeurs (une centaine en moyenne par an)

□ La lettre du Président de Chambre est envoyée à l'intéressé. (300 lettres en moyenne par an)

□ Les rapports particuliers relatifs au contrôle des entreprises publiques sont envoyés aux dirigeants et aux ministres de tutelle. (une cinquantaine en moyenne par an)

?? Les interventions auprès de l'opinion publique

Le rapport public annuel, de même que les rapports publics particuliers consacrés à un thème unique et publiés depuis 1991, sont de plus déposés chaque année au Parlement et remis au Président de la République.

□ Le rapport public

A l'origine, la Cour rendait un rapport annuel au seul chef de l'Etat. Depuis 1832, ce rapport est communiqué aux assemblées. Il est depuis lors devenu public et déposé par le Premier président sur le bureau des deux Assemblées.

Il comprend huit parties : Activité des juridictions financières, Suites données aux rapports précédents, Etat, Crédits européens, Collectivités territoriales, Entreprises publiques, Etablissements publics, Secteur social qui correspondent au domaine du contrôle.

Le rapport présente un caractère contradictoire dans la mesure où les responsables des services contrôlés répondent par écrit aux observations de la Cour. Elles sont publiées dans le rapport.

□ Les rapports particuliers

Depuis 1991, des rapports publics particuliers sont également rédigés chaque année sur des thèmes spécifiques :

- [La fin des activités minières en France](#)

- [L'intervention de l'Etat dans la crise du secteur financier](#)

- [L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants](#)

- [La fonction publique de l'Etat \(2000\)](#)

- [La politique portuaire française \(1999\)](#)

- [La politique autoroutière française \(1999\)](#)

- [L'action des départements dans le domaine de la voirie routière \(1998\)](#)

- [Le dispositif de lutte contre la toxicomanie \(1998\)](#)

- [La valorisation de la recherche dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique \(1997\)](#)

- [La gestion budgétaire et la programmation au ministère de la défense \(1997\)](#)

- [Les musées nationaux et les collections nationales d'oeuvres d'art \(1997\)](#)

- [La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement \(1997\)](#)

- [Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises 1996](#)

- [La décentralisation en matière d'aide sociale \(1995\)](#)
- [Le groupe Crédit lyonnais, exercices 1987 à 1993 \(1995\)](#)
- [La décentralisation et l'enseignement du second degré \(1995\)](#)
- [Les interventions publiques dans le domaine du thermalisme \(1995\)](#)
- [Les instituts universitaires de technologie \(1994\)](#)
- [Les organismes d'habitations à loyer modéré \(1994\)](#)
- [Les aides au logement dans le budget de l'Etat : 1980-1993 \(1994\)](#)
- [Les politiques sociales en faveur des personnes handicapées adultes \(1993\)](#)
- [La politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national \(1992\)](#)
- La gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales (1991)

### **3° Le contrôle de l'exécution de la loi de finances**

#### **⚡ Les contrôles généraux : les rapports**

- la Cour établit, chaque année, pour le Parlement, un rapport sur l'exécution des lois de finances de l'année précédente. Ce rapport est transmis au Parlement au mois de juillet.
- Sa présentation est désormais dissociée de l'acte plus formel, quasi juridictionnel, rendu par la Cour, la déclaration générale de conformité entre le compte général de l'administration des finances et les comptes des comptables principaux du Trésor. A partir de 2006 elle certifiera la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'Etat. (LOLF article 58)
- Enfin, depuis 1995, chaque année, la Cour établit et transmet au Parlement un rapport sur l'ensemble des organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle. Depuis la réforme constitutionnelle du 22 février 1996, ce rapport a un fondement constitutionnel : il est défini par la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 (article L.O. 132-3 du code des juridictions financières).

#### **⚡ Les contrôles ponctuels**

- Le Premier président de la Cour peut, tout d'abord, communiquer aux commissions des finances des deux assemblées et aux commissions d'enquête parlementaires les constatations et observations faites par la Cour. (art L 135-5 du code de la juridiction financière)
- En outre, les communications adressées aux ministres qui n'ont pas obtenu de réponse sur le fond dans un délai de six mois sont communiquées de droit aux commissions des finances des deux assemblées. (art L 135-5 du Code de la juridiction financière)
- Les commissions parlementaires, commissions des finances ou d'enquête peuvent, pour ce qui les concerne, demander à la Cour de procéder à des enquêtes particulières sur la gestion des services ou organismes qu'elles contrôlent. (l'article L 132-4 du code des juridictions financières). (Repris par la LOLF article 58)

## **B – La Cour de discipline budgétaire et financière**

La Cour a été créée par la loi du 25 septembre 1948, elle a été réformée à plusieurs reprises. Elle est composée de membres de la Cour des comptes et de membres du Conseil d'Etat. Elle est présidée par le Premier président de la Cour des comptes, son vice-président est un président de section du Conseil d'Etat. Elle comprend en outre deux Conseillers d'Etat et deux Conseillers-maîtres à la Cour des comptes. Le ministère public est assuré par le Procureur général près la Cour des comptes. Enfin elle bénéficie du concours du Secrétaire général de la Cour des comptes dans les locaux de laquelle elle se réunit.

Les textes précisant ses compétences et sa procédure sont rassemblés dans le livre III du [Code des juridictions financières](#) (CJF).

### **a) Compétences**

## **1° Compétence rationae personae**

### **Les personnes justiciables de la Cour :**

- Les membres des cabinets ministériels
- Les fonctionnaires ou agents civils ou militaires de l'Etat des collectivités territoriales et de leurs établissements publics
- Les personnes qui représentent ou administrent les autres organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes qu'ils soient ordonnateurs ou comptables.

### **Les personnes exclues de la compétence de la Cour :**

- Les Ministres ainsi que les Maires, les Présidents de Conseil Général et les Présidents de Conseil Régional en résumé les politiques car ils sont responsables politiquement
- Toutefois, depuis [la loi du 29 janvier 1993](#) ces élus locaux peuvent être poursuivis dans trois cas :
  - lorsqu'ils ont utilisé leur droit de réquisition pour procurer un avantage injustifié.
  - lorsqu'ils sont à l'origine d'une condamnation de leur collectivité à une astreinte.
  - lorsqu'ils ont manqué à l'obligation d'exécuter une décision de justice condamnant leur collectivité au paiement d'une somme d'argent.

## **2° Compétences rationae materiae**

### **Les infractions aux règles de la comptabilité publique**

Il s'agit essentiellement de

- l'engagement d'une dépense en infraction avec les règles du contrôle financier (CJF art L.313-1)
- l'imputation irrégulière d'une dépense en vue de dissimuler un dépassement de crédit (CJF art L.313-2)

### **Les infractions à la morale administrative**

Constituent de telles infractions :

- le fait d'omettre sciemment de souscrire des déclarations aux administrations fiscales ou de souscrire de fausses déclarations (art L.313-5)
- le fait de procurer à autrui un avantage injustifié entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé (CJF art. L.313-6)

### **Les infractions au respect de la chose jugée**

Le fait d'être à l'origine de la condamnation d'une collectivité publique à une astreinte en raison de l'inexécution d'une décision de justice peut entraîner des poursuites devant la Cour

### **La faute de gestion**

Le fait de causer un préjudice grave à une entreprise publique en raison de carences graves dans le contrôle, d'ommissions ou de négligences répétés (CJF art L. 313-7-1)

## **b) Procédure**

### **1° Saisine**

#### **Les auteurs de la saisine**

- les Présidents des Assemblées parlementaires
- le Premier Ministre ou les Ministres intéressés
- la Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes
- les créanciers des personnes morales de droit public condamnées à l'astreinte

#### **Le délai de saisine**

Dans les 5 ans qui suivent l'infraction

## **2° Déroulement**

### **⚡ L'instruction**

Elle est confiée par le Président à un rapporteur qui va enquêter. A cette fin il dispose de pouvoirs d'investigations importants. A la fin de l'instruction, le procureur peut classer l'affaire ou la renvoyer devant le Cour.

### **⚡ L'audience**

Après communication du dossier la personne poursuivie présente un mémoire dans le mois qui suit. Le rapporteur résume l'affaire, le justiciable présente ses dernières observations, le ministère public présente ses conclusions. L'audience est publique.

## **3° Arrêts**

Les arrêts sont notifiés aux personnes habilités à saisir la Cour.

### **⚡ Contenu**

La Cour prononce des amendes qui sont plafonnées au montant du traitement annuel ou salaire brut annuel ce plafond pouvant être doublé dans le cas de l'avantage accordé à autrui. Les poursuites devant la Cour ne font pas obstacle aux poursuites pénales ou disciplinaires.

### **⚡ Recours**

Un recours en cassation devant le Conseil d'Etat peut être intenté dans les deux mois. Un recours en révision est possible en cas de découverte de fait nouveaux.

## **§ 2 Le contrôle du Parlement**

Le contrôle du Parlement s'exerce de manière globale par le biais de la loi de règlement et de manière plus ponctuelle par différents procédés.

### **A – Le contrôle global : la loi de règlement**

*Art 2 - « La loi de règlement constate les résultats financiers chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives. »*

*Art. 35. - Le projet annuel de loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année ; le cas échéant, il ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avances et approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure.*

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

- a) le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général;*
- b) les profits et les pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux par application des articles 24 et 28;*
- c) les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans des conditions prévues par un règlement de comptabilité publique.*

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

Si la loi de finances initiale est adoptée avant l'exercice budgétaire et la ou les lois de finances rectificatives pendant l'année, la loi de règlement, elle, est adoptée après la fin de l'exercice. Ainsi elle peut devenir un instrument de contrôle dont l'efficacité pose problème.

## **a) Un instrument de contrôle par sa définition et son contenu**

### ***1° La définition des lois de règlement***

L'article 2 de l'Ordonnance définit ces lois à partir de deux finalités :

#### ***☞☞ La constatation des résultats***

Il ne s'agit plus ici de prévoir des recettes et des dépenses comme c'est le cas dans la loi de finances initiale mais bien de constater ce qui s'est passé c'est à dire quel est effectivement le montant des dépenses et des recettes.

#### ***☞☞ L'approbation des différences entre les résultats et les prévisions***

Le constat des résultats débouche sur le constat de différences entre les prévisions et ces mêmes résultats.

Cette double finalité des lois de règlement se traduit par un contenu particulier de ces mêmes lois.

### ***2° Le contenu des lois de règlement***

#### ***☞☞ La loi de règlement elle-même***

- elle « établit le compte de résultat de l'année » (art 35 O)
- elle « autorise le transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor » (art 35 O)

#### ***☞☞ Ses annexes***

- « les annexes explicatives faisant connaître notamment l'origine des dépassements de crédit et la nature des pertes et des profits » (art 36 O)
- « un rapport de la Cour des comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité des ministres » (art 36 O)

### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

#### ***☞ le contenu de la LR (article 37)***

*« I. - La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle*

*II. - La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement.*

*III. - La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues à l'article 30. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes. »*

#### ***☞ les annexes de la LR***

##### **Les annexes relatives au budget exécuté**

1o Le développement des recettes du budget général ;

2o Des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications de crédits demandées. Elles présentent également l'écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours ;

3o Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'Etat selon les conventions prévues au 3o de l'article 51 et comportant pour chaque programme, les justifications des circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses visées au 5o du I de l'article 5 ;

4o Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;

b) La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;

c) La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au e du 5o de l'article 51, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures ;

5o Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées, Ces annexes sont accompagnées du rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 4o ;

#### **Les annexes relatives aux comptes**

6o Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité selon les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 27 (comptabilité analytique) ;

7o Le compte général de l'Etat, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice.

## **b) Un instrument de contrôle dont l'efficacité n'est pas toujours réelle**

En constatant les différences entre les prévisions initiales et les résultats, le Parlement exerce un contrôle sur le Gouvernement. Mais ce contrôle n'est efficace qu'à certaines conditions.

### ***1° Les conditions de l'efficacité : la limitation du décalage***

#### ***⚡ Le délai de dépôt du projet***

Le contrôle n'est efficace que dans la mesure où il intervient peu de temps après la fin de l'exercice concerné. C'est pourquoi l'Ordonnance a prévu dans son article 38 que le projet de loi de règlement devait être déposé au plus tard « *à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget* ».

### **Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**

« *Le projet de loi de règlement, y compris les documents prévus à l'article 54 et aux 4o et 5o de l'article 58, est déposé et distribué avant le 1er juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.* »

#### ***⚡ L'examen du projet***

Si ce délai est bien respecté, l'examen et l'adoption du texte n'intervient généralement qu'au milieu de l'année suivante. Le décalage entre le moment du contrôle et l'exercice budgétaire concerné est donc raisonnable même si aujourd'hui, il pourrait être sensiblement réduit.

## **2° L'appréciation de l'efficacité**

Elle dépend de conditions techniques et politiques du contrôle.

### **Les conditions techniques du contrôle**

Dans la mesure où le contrôle intervient à posteriori, plaçant le Parlement devant le fait accompli, il perd une grande partie de son efficacité.

### **Les conditions politiques du contrôle**

Mais surtout, ce sont les conditions politiques qui prévalent sous la V<sup>e</sup> République qui font perdre une grande partie de l'efficacité de ce contrôle. En effet, le phénomène majoritaire rend illusoire le rejet du projet de loi de règlement par l'Assemblée Nationale.

## **B - Le contrôle ponctuel**

Le Parlement contrôle ponctuellement l'exécution du budget dans des formes traditionnelles : il s'agit alors d'un contrôle de la régularité. Mais le Parlement contrôle aussi et de plus en plus l'exécution du budget sous un angle nouveau, il s'agit alors d'un contrôle de l'efficacité de la dépense.

### **a) Les formes traditionnelles : le contrôle de la régularité de la dépense**

#### **1° Les moyens propres aux assemblées**

##### **Les rapporteurs spéciaux**

Les commissions de finances désignent en leur sein des rapporteurs spéciaux en vue de l'examen du budget d'un ministère ou d'une section de ministère. Ces rapporteurs sont informés de l'exécution du budget. Ils envoient un questionnaire au ministère contrôlé. Mais surtout il peuvent procéder à des enquêtes sur pièce et sur place en vertu de l'article 146 de l'ordonnance 58-1374 du 30 décembre 1958. Cette dernière prérogative n'avait quasiment jamais été utilisée jusqu'à ces dernières années. En 1996, Alain Griotteray y recourra avec difficulté pour tenter d'obtenir des informations auprès de France 2. Plus récemment, en 2000, Didier Migaud, Rapporteur général, a obtenu des informations sur le montant de la « cagnotte ».

### **Ordonnance 58-1374 du 30 décembre 1958**

#### **Chapitre VI Contrôle budgétaire.**

##### **Article 146**

**1** Les documents et les renseignements destinés à permettre l'exercice du contrôle du budget des départements ministériels ou la vérification des comptes des entreprises nationales et des sociétés d'économie mixte sont communiqués par les autorités compétentes au rapporteur spécial de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan, chargé du budget du département ministériel dont il s'agit ou auquel se rattachent les entreprises nationales et les sociétés d'économie mixte intéressées.

**2** Le rapporteur spécial peut demander à la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de lui adjoindre un de ses membres pour l'exercice de ce contrôle. Il

communiquent les documents dont il est saisi aux rapporteurs pour avis du même budget désignés par les autres commissions permanentes.

3 Les travaux des rapporteurs peuvent être utilisés pour les rapports faits par les commissions sur la loi de finances et la loi de règlement. Ils peuvent, en outre, faire l'objet de rapports d'information établis par les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan

### Les commissions

□ Les commissions des finances des deux assemblées

Elles peuvent convoquer toute personne (ministre et haut fonctionnaire) et procéder à son audition. En outre, elles recourent de plus en plus (à l'Assemblée nationale du moins) aux rapports d'information et rapports spéciaux que les articles 145 et 146 du Règlement de l'assemblée ont prévu.

Rapport d'information de M. Yves Tavernier sur les moyens et les structures de diffusion de la **francophonie** (n° 2592, 21 septembre 2000).

Rapport d'information de M. Jean-Michel Boucheron *sur les forces françaises de Djibouti* (n° 2591, 21 septembre 2000).

Rapport d'information de M. Michel Destot *sur l'innovation en France* (n° 2364, 9 mai 2000).

Rapport d'information de M. Patrick Devedjian *sur les moyens et la réforme de la justice* (n° 2137, 4 février 2000).

Rapport d'information de M. Alain Claeys *sur l'accueil des étudiants étrangers en France : enjeu commercial ou priorité éducative* (n° 1806, 22 septembre 1999).

Rapport d'information de M. Yves Tavernier *sur les moyens des services des visas* (n° 1803, 8 septembre 1999).

Rapport d'information de M. Jean-Michel Boucheron *sur le coût de la participation de la France aux opérations menées en vue du règlement de la crise au Kosovo* (n° 1775, 1er juillet 1999).

Rapport d'information de M. Gilles Carrez *sur l'évaluation des postes d'expansion économique de São Paulo, Buenos Aires et Santiago du Chili* (n° 1774, 1er juillet 1999).

**Les derniers rapports d'informations en matière de contrôle. Source : Assemblée nationale**

□ Les commissions d'enquête

Ces commissions peuvent être créées pour enquêter sur « des faits déterminés ou sur la gestion de services publics ou d'entreprises nationales ». Les rapporteurs de ces commissions disposent de pouvoirs d'investigation très importants. Ces dernières années plusieurs commissions de ce type ont été réunies : une Commission d'enquête sur le Crédit lyonnais (1994), sur les aides à l'emploi (1996), ou enfin sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des services publics en Corse (1998). Mais la procédure est relativement lourde.

### Les questions

□ Les questions au Gouvernement peuvent permettre aux députés et aux sénateurs d'interroger le Ministre des finances, voire le Premier ministre sur des questions liées au budget et à son exécution

□ Depuis l'examen du budget 2000 a été mise en œuvre une procédure de **questions écrites budgétaires**, dont les réponses aux auteurs sont transmises préalablement aux réunions des commissions élargies. Un quota de 22 questions par budget a été attribué lors de l'examen du budget 2001 aux groupes selon la répartition suivante : Soc : 8, RPR : 5, UDF : 3, DL : 2, C : 2, RCV : 2 ;

## Dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)

L'article 57 de la LOLF reprend certaines dispositions de l'ordonnance du 30 décembre 1958 reprises par les règlements des assemblées. Il s'agit des pouvoirs d'investigation des présidents des commissions des finances, des rapporteurs généraux ainsi que des rapporteurs spéciaux. Ils disposent d'un pouvoir de contrôle sur pièce et sur place. A cette fin tout document demandé doit leur être fourni, toute personne dont l'audition est jugée nécessaire doit déférer à la convocation. Ces pouvoirs ont rarement été utilisés et quand récemment ils l'ont été, des difficultés sont apparues. Aussi, en les inscrivant dans la LOLF on les renforce.

Mais la nouveauté réside dans le fait que des sanctions en cas de non respect des ces pouvoirs ont été prévues. Ainsi l'article 59 dispose qu'au cas où les renseignements demandés ne seraient pas obtenus « *au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte* ».

De plus, l'article 60 instaure un délai de réponse s'imposant au Gouvernement lorsque dans le cadre d'une mission de contrôle des observations lui sont notifiées. Ce délai est de deux mois.

D'autres pouvoirs de contrôle des commissions des finances ont été confirmés.

Il s'agit d'abord des questionnaires que les rapporteurs spéciaux adressent aux différents ministres pour obtenir des renseignements sur leur budget en préparation. Ce moyen de contrôle est désormais inscrit dans la LOLF (article 49), de plus, des délais sont prévus : pour le dépôt des questionnaires : au plus tard le 10 juillet, pour la réponse du ministre : au plus tard huit jours après la date limite du dépôt du le projet de loi de finances c'est à dire le premier mardi d'octobre.

### 2° Les moyens extérieurs aux assemblées

#### ≡ Le concours de la Cour des comptes

- Le rapport sur l'exécution de la loi de finances ([Cf supra](#))
- Les enquêtes de la Cour des comptes ([Cf supra](#))
- Les communications de la Cour des comptes ([Cf supra](#))

#### ≡ Le concours du Gouvernement

- Les jaunes budgétaires
- Les situations de trésorerie : la Situation régulière des opérations de trésorerie. (SROT) et depuis 2000 la situation hebdomadaire budgétaire et financière de l'Etat

### b) Les formes nouvelles : le contrôle de l'efficacité de la dépense

Ici il ne s'agit plus de savoir si la dépense est conforme aux règles en vigueur, mais plutôt de vérifier qu'elle atteint son objectif.

#### ≡ L'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques

[La loi n° 96-517 du 14 juin 1996](#) a créé un Office, constitué de deux délégations conformément. Chaque délégation est composée du Président et du Rapporteur général de la

Commission des finances et d'un représentant de chacune des commissions permanentes, membres de droit. Ses huit autres membres sont désignés par les groupes politiques. La présidence de l'Office est assurée, alternativement et pour un an, par les présidents des commissions des finances. Ces dernières craignant de perdre leurs prérogatives ont contribué à la mise en sommeil de l'institution qui a ensuite disparu.

### ⚡⚡ **La mission d'évaluation et de contrôle (MEC)**

Devant l'échec de l'Office la MEC devait être créée le 3 février 1999

#### ?? Composition

Elle est constituée non pas à la proportionnelle des groupes, mais selon une représentation égalitaire de ceux-ci, et elle est coprésidée par un député de la majorité et un député de l'opposition. Elle cherche également à s'appuyer sur l'expertise de la Cour des comptes, systématiquement représentée à chacune de ses réunions. Outre les co-présidents et le Rapporteur général, membre de droit, la conduite des travaux de la MEC repose, en fonction des thèmes choisis, sur les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances, les rapporteurs des commissions saisies pour avis des budgets concernés étant invités à s'impliquer dans ces travaux.

#### ?? Travaux

Les travaux de la MEC sont normalement menés au cours du premier semestre de chaque année, garantissant ainsi que la fonction de contrôle budgétaire dévolue au Parlement ne cesse pas, une fois l'examen, à l'automne, du projet de loi de finances mené à son terme.

La MEC a rédigé plusieurs rapports: en 1999, la politique autoroutière, la gestion des effectifs et des moyens de la police nationale, les aides à l'emploi, l'utilisation des crédits de la formation professionnelle ; en 2000, la gestion des universités, le fonctionnement des commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP), le recouvrement de l'impôt.

# BIBLIOGRAPHIE

**BOUVIER Michel, ESCLASSAN, Marie Christine, LASSALE Jean Pierre. *Finances Publiques*, LGDJ, 2000, 5<sup>e</sup> édition**

**BOUVIER Michel, *Les finances locales*, Système, LGDJ, 1996, 4<sup>e</sup> édition**

**DI MALTA Pierre, *Finances publiques*, Collection Droit fondamental, PUF, 1999**

**DOUAT Etienne, *Finances publiques*, Thémis, PUF, 1999**

**GAUDEMET Paul-Marie et MOLINIER Joël, *Finances publiques*, Tome I *Politique financière. Budget et Trésor*, Précis Domat, Montchrestien 1996 7<sup>e</sup> édition  
Tome 2 *Fiscalité*, 1992 5<sup>e</sup> édition**

**LALUMIERE Pierre, *Les finances publiques*, coll. U Armand, COLIN, 1989, 9<sup>e</sup> édition**

**MAGNET Jacques, *Eléments de comptabilité publique*, Systèmes, LGDJ, 1996 3<sup>e</sup> édition**

**MEKHANTAR Joël, *Finances publiques. Les Fondamentaux*, HACHETTE, 1996, 2<sup>e</sup> ed.**

**MUZELLEC Raymond, *Finances publiques* collection Notions essentielles. SIREY, 2000, 11<sup>e</sup> édition**

**SAÏDJ Luc, *Finances publiques*, collection Cours DALLOZ 2000, 3<sup>e</sup> édition**

**PAYSANT André, *Finances publiques*, collection U, COLIN, 2000, 5<sup>e</sup> édition**

**PHILIP Loïc *L'ordonnance organique du 2 janvier 19959 relative aux lois de finances*  
La documentation française, Documents d'études n° 5.01 2000**

**TROTABAS Louis et COTTERET Jean-Marie *Droit budgétaire et comptabilité publique*.  
DALLOZ, 1995, 5<sup>e</sup> édition.**

