

# Les finances de l'État

**Préparation au concours**  
Attaché territorial

Jean-Bernard Mattret

# Les finances de l'État

**Jean-Bernard Mattret**

Le travail de l'auteur, Jean-Bernard Mattret, s'est enrichi des commentaires du comité de lecture composé de :

- Philippe Boeton, formateur au CNFPT Haute-Normandie ;
- Alain Lemoine, formateur au CNFPT Midi-Pyrénées ;
- Philippe Defrance, service Ingénierie et Développement des formations CNFPT ;
- Pham van Dat, responsable du service Éditions, CNFPT.

© éditions du CNFPT, 2006

Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite, mise en mémoire ou transmise sous aucune forme ni aucun moyen électronique ou mécanique, par photocopie, enregistrement, ou toute autre façon sans autorisation expresse du centre national de la fonction publique territoriale.

Avant-propos .....	p. 9
Introduction générale .....	p. 11

## LES FINANCES DE L'ÉTAT

### INTRODUCTION : LE NOUVEAU CADRE BUDGÉTAIRE ET FINANCIER DE L'ÉTAT

<b>1 - La nouvelle architecture du budget</b> .....	p. 16
<b>2 - L'évaluation des résultats</b> .....	p. 19
<b>3 - Le renforcement du contrôle parlementaire</b> .....	p. 21

### PREMIÈRE PARTIE : Aspects généraux

#### CHAPITRE 1 : LES ASPECTS POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES DU BUDGET DE L'ÉTAT

<b>1 - Dépenses publiques et politique budgétaire à court terme</b> .....	p. 29
<b>2 - Dépenses publiques et politique budgétaire à moyen terme</b> .....	p. 32
<b>3 - Influence économique des dépenses de l'État</b> .....	p. 34
<b>4 - Influence économique des recettes publiques</b> .....	p. 39
<b>5 - Limites de la politique budgétaire</b> .....	p. 41
<i>Pour en savoir plus</i> .....	p. 46
<i>En bref</i> .....	p. 49
<i>Évaluation des connaissances</i> .....	p. 51
<i>Réponses</i> .....	p. 52

#### CHAPITRE 2 : LES RESSOURCES PUBLIQUES : FISCALITÉ ET PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX (RÉPARTITION, ÉVOLUTION ET MÉCANISME)

<b>1 - Les ressources budgétaires</b> .....	p. 57
<b>2 - Les ressources extra-budgétaires ou de trésorerie</b> .....	p. 63
<i>Pour en savoir plus</i> .....	p. 68
<i>En bref</i> .....	p. 71
<i>Évaluation des connaissances</i> .....	p. 73
<i>Réponses</i> .....	p. 74

## CHAPITRE 3 : LES DÉPENSES PUBLIQUES, NATURE ET PORTÉE DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES

<b>1 - Nature et caractéristiques des finances publiques</b> .....	p. 79
<b>2 - Classification des dépenses publiques</b> .....	p. 82
<b>3 - Différents types de crédits budgétaires</b> .....	p. 87
<i>Pour en savoir plus</i> .....	p. 92
<i>En bref</i> .....	p. 93
<i>Évaluation des connaissances</i> .....	p. 95
<i>Réponses</i> .....	p. 96

## CHAPITRE 4 : LES PRINCIPES BUDGÉTAIRES

<b>1 - Principe de l'annualité</b> .....	p. 99
<b>2 - Principe de l'unité</b> .....	p. 105
<b>3 - Principe de l'universalité</b> .....	p. 113
<b>4 - Principe de la spécialité</b> .....	p. 116
<b>5 - Principe de l'équilibre et réalité du déficit budgétaire</b> .....	p. 117
<b>6 - Principe de la sincérité budgétaire</b> .....	p. 122
<i>Évaluation des connaissances</i> .....	p. 126
<i>Réponses</i> .....	p. 127
<i>Questions</i> .....	p. 129

## DEUXIÈME PARTIE : La préparation et le vote du budget

### CHAPITRE 1 : LA PRÉPARATION DU PROJET DE LOI DE FINANCES

<b>1 - Les acteurs de la préparation budgétaire</b> .....	p. 139
<b>2 - Le calendrier de la préparation budgétaire</b> .....	p. 139
<i>En bref</i> .....	p. 142
<i>Questions</i> .....	p. 143
<i>Réponses</i> .....	p. 144

## CHAPITRE 2 : LE VOTE DU BUDGET

<b>1 - La procédure de vote</b> .....	p. 149
<b>2 - L'initiative des parlementaires en matière financière</b> .....	p. 154
<i>En bref</i> .....	p. 158
<i>Évaluation des connaissances</i> .....	p. 160
<i>Réponses</i> .....	p. 161

## CHAPITRE 3 : LES LOIS DE FINANCES INITIALES, RECTIFICATIVES ET DE RÈGLEMENT

<b>1 - Les différentes catégories de lois de finances</b> .....	p. 165
<b>2 - La structure de la loi de finances initiale</b> .....	p. 169
<b>3 - Les documents budgétaires</b> .....	p. 176
<i>En bref</i> .....	p. 180
<i>Évaluation des connaissances</i> .....	p. 182
<i>Réponses</i> .....	p. 183

## TROISIÈME PARTIE : L'exécution du budget

### CHAPITRE 1 : LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

<b>1 - Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables</b> .....	p. 189
<b>2 - Le principe de l'unité de trésorerie</b> .....	p. 191
<i>En bref</i> .....	p. 194
<i>Évaluation des connaissances</i> .....	p. 195
<i>Réponses</i> .....	p. 196

### CHAPITRE 2 : LES AGENTS D'EXÉCUTION DU BUDGET : ORDONNATEURS ET COMPTABLES

<b>1 - Différentes catégories d'ordonnateurs</b> .....	p. 199
<b>2 - Différentes catégories de comptables publics</b> .....	p. 199
<b>3 - Les conséquences de la LOLF</b> .....	p. 200
<i>Pour en savoir plus</i> .....	p. 203
<i>Évaluation des connaissances</i> .....	p. 204
<i>Réponses</i> .....	p. 205

## CHAPITRE 3 : LA PÉRIODE D'EXÉCUTION DU BUDGET

<b>1 - Le système de l'exercice</b> .....	p. 209
<b>2 - Le système de la gestion</b> .....	p. 209
<b>3 - Le résultat en loi de règlement</b> .....	p. 212
<i>Questions</i> .....	p. 214
<i>Réponses</i> .....	p. 215

## CHAPITRE 4 : LA PROCÉDURE D'EXÉCUTION DU BUDGET

<b>1 - L'engagement</b> .....	p. 219
<b>2 - La liquidation</b> .....	p. 219
<b>3 - L'ordonnancement</b> .....	p. 219
<b>4 - Le paiement</b> .....	p. 220
<b>5 - Les conséquences de la LOLF</b> .....	p. 220
<i>Questions</i> .....	p. 222
<i>Réponses</i> .....	p. 223

## CHAPITRE 5 : LA RESPONSABILITÉ DES ORDONNATEURS ET DES COMPTABLES

<b>1 - La responsabilité des ordonnateurs</b> .....	p. 227
<b>2 - La responsabilité des comptables publics</b> .....	p. 228
<b>3 - Les conséquences de la loi organique sur les lois des finances (LOLF)</b> ....	p. 232
<i>Pour en savoir plus</i> .....	p. 235
<i>En bref</i> .....	p. 236
<i>Évaluation des connaissances</i> .....	p. 238
<i>Réponses</i> .....	p. 239

## QUATRIÈME PARTIE : Le contrôle de l'exécution du budget

### CHAPITRE 1 : LES CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU CONTRÔLE

<b>1 - Différents domaines du contrôle des finances publiques</b> .....	p. 245
<b>2 - Différents types de contrôle</b> .....	p. 245
<b>3 - Différentes modalités de contrôle</b> .....	p. 245

<b>4 - Tableau synoptique des contrôles</b> .....	p. 246
<i>Évaluation des connaissances</i> .....	p. 247
<i>Réponses</i> .....	p. 248

## CHAPITRE 2 : LES CONTRÔLES ADMINISTRATIFS

<b>1 - Le contrôle sur les ordonnateurs</b> .....	p. 251
<b>2 - Le contrôle des comptables et des ordonnateurs secondaires</b> .....	p. 253
<i>En bref</i> .....	p. 256
<i>Évaluation des connaissances</i> .....	p. 258
<i>Réponses</i> .....	p. 259

## CHAPITRE 3 : LES CONTRÔLES JURIDICTIONNELS

<b>1 - La Cour des comptes</b> .....	p. 263
<b>2 - La Cour de discipline budgétaire et financière</b> .....	p. 266
<i>En bref</i> .....	p. 268
<i>Évaluation des connaissances</i> .....	p. 270
<i>Réponses</i> .....	p. 271

## CHAPITRE 4 : LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

<b>1 - Contrôle en cours d'exécution budgétaire</b> .....	p. 275
<b>2 - Contrôle après exécution budgétaire : la loi de règlement</b> .....	p. 279
<i>Questions</i> .....	p. 280
<i>Réponses</i> .....	p. 281

CONCLUSION : POUR UNE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE .....	p. 283
---	--------

### PLAN DÉTAILLÉ DE L'ÉPREUVE ÉCRITE DE FÉVRIER 2005 :

COMMENT FINANCER LES DÉPENSES PUBLIQUES ? .....	p. 289
---	--------

GLOSSAIRE .....	p. 293
-----------------	--------

BIBLIOGRAPHIE .....	p. 303
---------------------	--------





# Avant-propos

## Un ouvrage destiné aux candidats d'un concours et aux citoyens curieux des finances publiques

### 1.1 - Un ouvrage destiné aux candidats d'un concours

Pendant plusieurs années, l'enseignement des finances publiques aux candidats préparant le concours d'attaché de la fonction publique territoriale a permis de recenser leurs besoins en la matière. Un ouvrage destiné aux candidats d'un concours pourrait présenter les caractéristiques suivantes : des connaissances fidèles au programme, exactes, à jour et compréhensibles.

**Les connaissances réunies dans l'ouvrage s'efforceront d'être fidèles au programme du concours**, qui peut être consulté sur le site Internet du Centre national de la fonction publique : <http://www.cnfpt.fr/fr/concours/contenu.php?id=166>. Les ressources de trésorerie de l'État, i.e. les emprunts d'État et les bons du Trésor, sont traitées en supplément de programme, car il paraît difficile d'ignorer un flux financier annuel de 120 milliards d'euros, soit plus d'un tiers des ressources budgétaires de l'État.

**Les connaissances viseront à être exactes et à jour en septembre 2005.** Reflet des mutations intéressant les finances publiques, la prolifération des textes législatifs et réglementaires rend la démarche difficile. Ils sont toutefois directement accessibles grâce aux sites Internet qui les publient, comme [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) ou comme les principales adresses dédiées aux finances publiques, notamment celle du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ou [www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr) et celle du ministère de l'Intérieur pour ce qui concerne les finances locales : [www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr).

**Des connaissances compréhensibles.** Pour faciliter la compréhension, le lecteur disposera, comme dans les éditions antérieures, de rappels du cours et de questionnaires à choix multiples pour faciliter les révisions.

### 1.2 - Un ouvrage destiné aux citoyens curieux des finances publiques

Pendant plusieurs années, l'enseignement des finances publiques aux candidats préparant le concours d'attaché de la fonction publique territoriale a également ambitionné d'éveiller comme citoyens leur curiosité aux finances publiques. L'ambition de l'ouvrage est donc de s'intéresser à un plus grand public que celui des candidats préparant un concours.

**Les choix en matière de finances publiques participent des questions politiques.**  
Ainsi, Gaston Jèze, sur la nature de la dépense publique, estimait :

« Les dépenses soulèvent deux questions essentielles » :

- « quelles sont les dépenses publiques à faire » ?
- « comment les faire de manière à obtenir, pour le minimum de dépense, le maximum de services ou de marchandises, le maximum de rendement » ?

La première est une question politique ; la deuxième est une question de technique financière.<sup>1</sup> »

**Deux phénomènes dominent les finances publiques en France : l'explosion de la dépense qui provoque l'envolée de la dette publique et la persistance des déficits publics.**

1. JÈZE Gaston, *Cours de finances publiques, 1928-1929*, p. 37, éd. GIARD.

# Introduction générale

## 1 - Les phénomènes financiers

À titre liminaire, qu'il nous soit permis de remercier M. Jacques Magnet, président de Chambre à la Cour des comptes, pour nous avoir conseillé la lecture de Gaston Jèze comme auteur de référence en matière de finances publiques.

Dans l'introduction générale de son manuel<sup>1</sup>, **Gaston Jèze a repéré les trois objets essentiels de la finance publique lorsqu'il s'agit d'argent :**

- **la dépense** (fixation des objets de dépense et du montant) ;
- **la recette** (détermination des sources de recette et de leur montant) ;
- **l'application des recettes aux dépenses.**

Gaston Jèze propose très rapidement une **définition des finances publiques** :

« Les finances publiques, cela vise les deniers publics et, par extension, l'acquisition, l'administration, l'emploi des deniers publics. » Dans sa neuvième édition, le dictionnaire de l'académie française propose une définition plus complète des finances.

(1) **FINANCE** n. f. XIII<sup>e</sup> siècle. Dérivé de l'ancien verbe *finer*, « mener à sa fin (une transaction), payer », du latin médiéval *finare*, « exiger ou donner de l'argent, mener à bout ».

**1.** Argent comptant (vieilli). N'est guère usité que dans l'expression familière *Moyennant finance*, en payant comptant. *À la Bastille, les prisonniers pouvaient se nourrir fastueusement, moyennant finance*. HIST : sous l'Ancien Régime, somme payée au roi pour acquérir un office, une charge, ou pour acquitter certains droits ; ferme, régie de certains droits et, par méton., ensemble des personnes à qui on attribuait cette ferme ou cette régie. *Une charge de cent mille livres de finance*. **2.** Au pluriel, Sommes inscrites au budget d'un organisme public et particulièrement de l'État. *Finances des collectivités locales. Finances communales. Finances publiques*, de l'État et des collectivités publiques. *L'administration des finances. Le maniement des finances. Ménager les finances de l'État. La commission des finances du Sénat. Loi de finances*, loi par laquelle le Parlement autorise le gouvernement à engager les dépenses et à recouvrer les recettes d'un exercice budgétaire. *Le ministère des Finances. Inspection générale des finances*, corps de l'État d'abord chargé d'informer le ministre des Finances du fonctionnement de ses services par des vérifications inopinées, et qui s'est vu

1. JÈZE Gaston, op. cit. p. 2 et 3.

progressivement reconnaître une vocation de contrôle financier sur l'ensemble du secteur public. *Inspecteur, contrôleur, receveur des finances*. Par méton., *Les Finances*, l'administration chargée de gérer les recettes et les dépenses de l'État. Par ext. Fam. État de fortune, ensemble des ressources pécuniaires d'un particulier. *Ses finances sont bien basses en ce moment*. **3.** Ensemble des activités ayant trait à l'argent. *Un homme de finance. Le monde de la finance*. Par méton., Ensemble de ceux qui font de grandes opérations de banque ou de Bourse, d'importantes affaires d'argent. *La haute finance. La finance internationale. Il est entré très jeune dans la finance. Vieilli. Style de finance, termes de finance*, le style, les termes usités dans les matières de finance. TYPOGR. *Chiffres de finance, lettres de finance*. voir **Financier**.

Les opérations financières se réduisent à une **répartition des charges publiques entre les individus**. Les dépenses d'un service public (police, justice, voirie, chemins de fer, instruction publique, assistance...) doivent-elles ou non, en tout ou partie, être couvertes avec des recettes (taxes) que versent les usagers du service ?

Lorsqu'il a été décidé que les usagers, bénéficiaires du service public ne paieraient pas une catégorie de dépenses publiques, c'est l'ensemble des individus qui va les payer au moyen de l'impôt. Ce dernier soulève des questions de répartition :

- la charge doit-elle être répartie entre tous les individus : les résidents étrangers, les nationaux non résidents, les étrangers propriétaires non résidents ?
- d'après quel principe la répartition se fera-t-elle, la part de chacun variera-t-elle en fonction des facultés contributives de chacun ?
- comment éviter que, dans cette répartition, certains individus soient, involontairement, surchargés ?

Pour ce qui concerne les emprunts publics, il s'agit d'opérer une répartition des charges entre les individus, les contribuables et les épargnants.

## 2 - La science des finances

**Les finances publiques ne sauraient se limiter à un cours de législation financière.** La connaissance de la réglementation financière, par exemple de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, est nécessaire, car ce texte apparaît souvent comme la nouvelle constitution financière de la France. Cette connaissance est insuffisante car elle ne permet pas savoir dans quelle mesure les finances de l'État influenceront de manière positive l'économie du pays, à supposer que cette dernière n'influence pas plutôt les finances de l'État.

**Les finances publiques ne sauraient se réduire à une branche des sciences économiques.** À supposer qu'elle soit possible, la compréhension des influences réciproques des finances publiques et de l'économie n'épuise pas le sujet. En effet,

les règles financières, et plus spécialement budgétaires, comptables et fiscales, ne visent pas à traiter des seules questions économiques.

Aussi, une nouvelle fois est-il possible de citer Gaston Jèze sur **la science des finances**<sup>2</sup> : « Pour ma part, je crois qu'il faut étudier les phénomènes financiers en tenant compte de tous les facteurs, non seulement des facteurs financiers, économiques, mais aussi des facteurs politiques, sociaux, juridiques, etc. La science des finances doit, à mon avis, ne pas se borner à l'étude des problèmes financiers du seul point de vue de la pure théorie économique. »

### 3 - Le plan de l'ouvrage

Le plan de l'ouvrage suivra le programme du concours d'attaché : le premier volume est consacré aux finances de l'État, le second aux finances locales.

Ce n'est pas le strict respect du programme qui dicte ce choix, c'est surtout l'idée selon laquelle **les finances de l'État pourraient servir de modèle aux finances locales** sur les points suivants :

- le pilotage de l'action publique, grâce à une culture des résultats ou de la performance, avec l'introduction progressive de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ;
- les principes budgétaires ;
- les règles de la comptabilité publique.

2. JÈZE Gaston, op. cit. p. 7 et 8.



# Les finances de l'État

Une augmentation du déficit et de la dette publique caractérisent les finances de l'État comme le révèlent les graphiques qui figurent ci-après.

Dans ce contexte, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances réforme le cadre budgétaire et financier de l'État. Le texte ne se borne pas à réviser la constitution financière issue de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959<sup>1</sup>, qui est abrogée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005. Il s'inscrit dans un mouvement plus large visant également à réformer l'État.



1. Le Conseil constitutionnel a comparé les dispositions des lois organiques du 2 janvier 1959 et du 1<sup>er</sup> août 2001. Cette comparaison peut être consultée sur le site Internet du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie à l'adresse : [http://www.minefi.gouv.fr/lolfd/downloads/131tableau\\_cc1.pdf](http://www.minefi.gouv.fr/lolfd/downloads/131tableau_cc1.pdf).



# Introduction : le nouveau cadre budgétaire et financier de l'État

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances a créé un **nouveau cadre budgétaire et financier afin d'évaluer les performances de l'État et de renforcer le contrôle parlementaire.**

Comme le rappelle Michel Bouvier<sup>2</sup> :

« Tournant le dos à la classique et parfois courtelinesque logique de moyens qui s'attache à ne considérer que le montant des crédits alloués, elle [la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001] lui substitue une logique de résultats qui, marquée par une philosophie d'entreprise, prend d'abord en considération les objectifs à atteindre, ce qui devrait entraîner des bouleversements en profondeur de la gestion publique et partant de l'organisation interne des administrations. »

Comme le souligne la Cour des comptes<sup>3</sup>, **il n'y a pas eu, chez nos partenaires européens, et plus généralement dans les pays de l'OCDE, de rapport explicite entre réforme budgétaire et gestion des performances, à la différence de la France qui a fait le choix de les lier étroitement.**

## 1 - La nouvelle architecture du budget

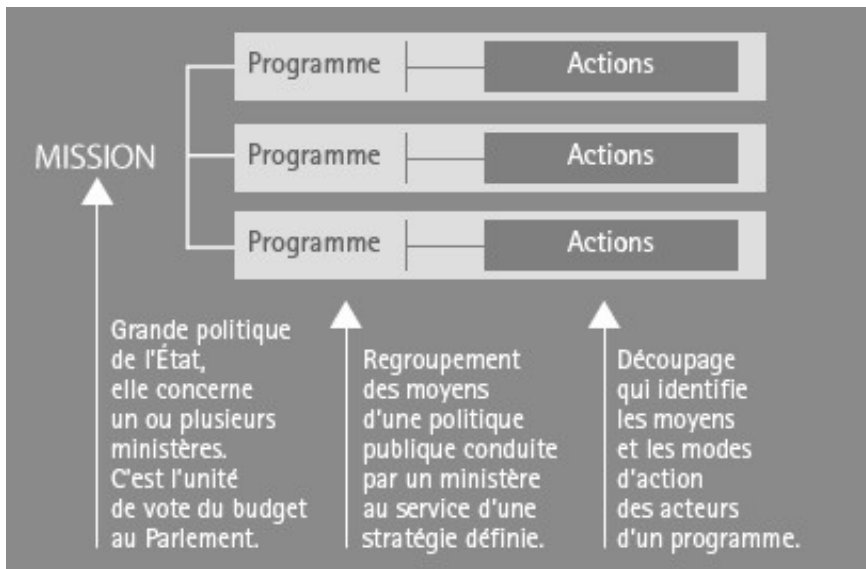
**La nouvelle architecture du budget de l'État vise à offrir une lisibilité accrue de l'action publique.** Le budget refléterait mieux les grands choix de politique publique en matière d'emploi, d'éducation, de sécurité, de logement... Il permettrait aux agents de l'État d'avoir une meilleure vision de leur contribution à ces missions et aux contribuables de savoir à quoi sert l'argent de leurs impôts.

Le budget général de l'État est désormais découpé en 34 missions, 133 programmes et près de 580 actions. Avant, il était défini par ministère.

**Le projet de lois de finances pour 2006 prévoit le montant des crédits budgétaires répartis par mission, comme le laisse apparaître les tableaux qui suivent.**

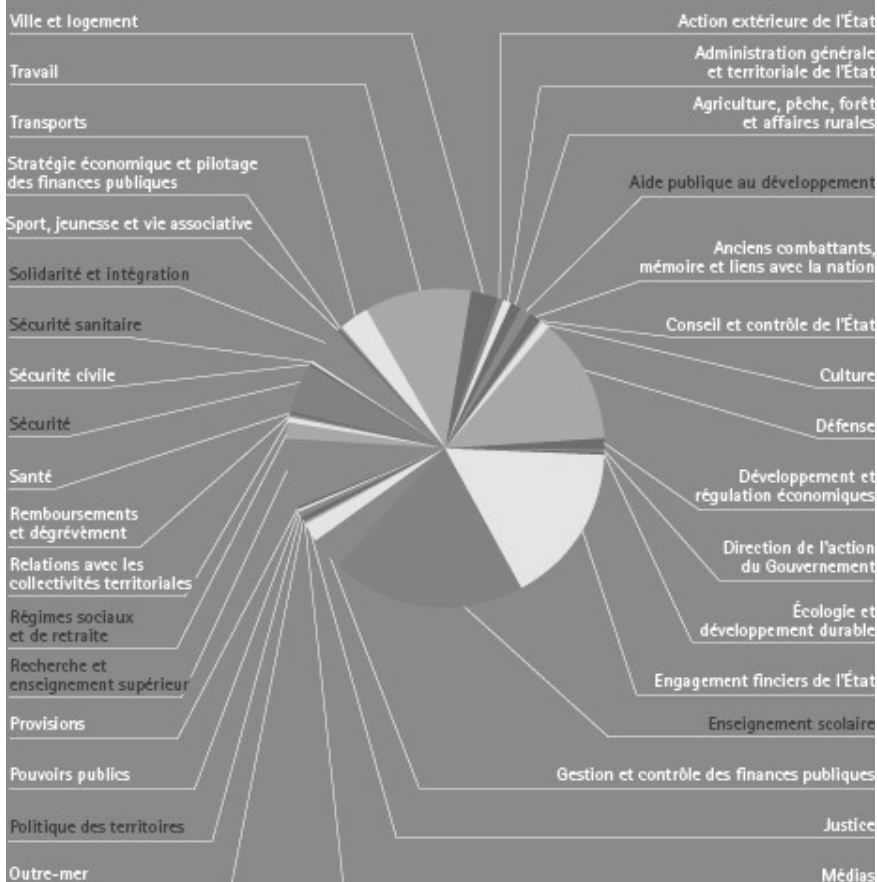
2. BOUVIER Michel, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, in *Actualité juridique - droit administratif* du 20 octobre 2001, p. 876 à 886.

3. Cour des comptes, « L'exécution des lois de finances pour l'année 2004 », rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, juin 2005, p. 121 à 123. éd. des Journaux officiels pour la version papier et [http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/budget2004/resultat\\_gestion.pdf](http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/budget2004/resultat_gestion.pdf), pour la version Internet.



### Budget général de l'État : les 34 missions

N.B. : en bleu, les missions qui sont interministérielles.



En millions d'euros

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisation d'emplois*
Action extérieure de l'État	2 401	2 359	13 589
Administration générale et territoriale de l'État	2 557	2 213	35 517
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	4 330	2 951	13 045
Aide publique au développement	5 311	3 014	3 131
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 913	3 898	5 434
Conseil et contrôle de l'État	453	445	4 841
Culture	2 886	2 803	13 350
Défense	36 972	36 061	334 204
Développement et régulation économiques	3 990	3 957	29 194
Direction de l'action du Gouvernement	536	535	2 954
Écologie et développement durable	633	616	3 717
Engagements financiers de l'État	40 890	40 890	—
Enseignement scolaire	59 740	59 737	1 123 519
Gestion et contrôle des finances publiques	9 029	8 816	136 754
Justice	6 905	5 959	71 475
Médias	345	345	—
Outre-mer	2 268	1 898	4 900
Politique des territoires	865	702	1 549
Pouvoirs publics	872	872	—
Provisions	487	135	—
Recherche et enseignement supérieur	20 557	20 688	149 353
Régimes sociaux et de retraite	4 491	4 491	—
Relations avec les collectivités territoriales	3 000	2898	158
Santé	409	399	—
Sécurité	15 372	14 668	248 279
Sécurité civile	470	464	2 604
Sécurité sanitaire	941	642	5 218
Solidarité et intégration	12 243	12 223	15 191
Sport, jeunesse et vie associative	810	739	7 159
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	984	865	8 011
Transports	9 338	9 437	91 783
Travail et emploi	13 663	13 174	10 552
Ville et logement	7 222	7 190	3 103
<b>Total</b>	<b>274 883</b>	<b>266 084</b>	<b>2 338 584</b>

\* Répartition indicative (en équivalents temps plein travaillé)

La Cour des comptes formule des observations sur cette nouvelle architecture<sup>4</sup>. Selon cette juridiction : « *L'architecture budgétaire ne permet pas, dans plusieurs cas, une appréhension complète et lisible des politiques publiques correspondantes. Trop souvent encore, la logique institutionnelle et organisationnelle relevant de situations acquises l'a emporté sur la logique, promue par la LOLF, d'un budget organisé autour de la finalité des dépenses et des performances des politiques publiques.* » La Cour des comptes note ainsi :

- le regroupement partiel des crédits affectés à certaines politiques publiques ;
- le rôle incertain dévolu aux missions ;
- la mesure insuffisante de la participation de la France à la construction communautaire et européenne ne semble pas suffisamment prise en compte ;
- un découpage perfectible de certaines missions en programmes.

## 2 - L'évaluation des résultats

À la tête de chaque programme, un responsable, désigné par le ministre compétent, est doté d'une plus grande liberté dans la gestion de ses moyens pour atteindre les objectifs votés par le Parlement.

Le responsable de programme s'appuie sur des relais opérationnels qui disposent, à leur niveau, des mêmes souplesses de gestion, pour que chaque euro dépensé soit plus utile et plus efficace.

Cette liberté de gestion est la contrepartie d'un engagement sur des objectifs de performance : pour chaque objectif, des indicateurs concrets mesurent les résultats des actions menées. Chacun, à son niveau de responsabilité, devra rendre des comptes sur ses résultats.

Exemple pour le programme "Justice Judiciaire"	
Objectif	Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile
Indicateur	Le délai moyen de traitements des procédures, par type de juridiction : <ul style="list-style-type: none"> <li>• cours d'appel,</li> <li>• tribunaux de grande instance,</li> <li>• tribunaux d'instance,</li> <li>• justice de proximité,</li> <li>• conseils de prud'hommes,</li> <li>• tribunaux de commerce.</li> </ul>

4. Cour des comptes, Op. cit., p. 126 à 128. Cf. supra n° 6.

Sur la valeur des indicateurs de performance, la Cour des comptes formule des observations critiques<sup>5</sup>. Au préalable, la Cour des comptes dresse l'inventaire des questions générales posées par la mesure des performances :

- performances des politiques publiques ou performances de leur mise en œuvre ? Les termes mêmes de la LOLF ne précisent pas explicitement si le Parlement a souhaité que soient mesurées les performances des politiques publiques, donc des missions, - ce qui implique une responsabilité de nature politique, assumée au niveau ministériel, ou les performances de leur mise en œuvre, ce qui revient à évaluer principalement l'efficacité de l'administration... Sur les trois types d'indicateurs définis par le guide partagé sur la démarche de performance, à savoir l'efficacité socioéconomique (impact, point de vue du citoyen), la qualité de service (point de vue de l'utilisateur) et l'efficacité (point de vue du contribuable), les deux derniers renvoient directement à la performance de l'administration en tant qu'exécutant d'une politique publique. Le premier type d'indicateurs est mixte, l'impact d'une politique publique dépendant autant de la qualité des objectifs fixés que de la qualité de leur mise en œuvre ;
- la mesure des seules performances de l'État ? La LOLF ne s'attache, par construction, qu'à mesurer les performances de l'État. Pourtant, dans de nombreux cas, les politiques publiques sont mises en œuvre par celui-ci conjointement avec d'autres acteurs : sécurité sociale, collectivités territoriales, opérateurs, autres acteurs publics ou privés. La fourniture au Parlement d'une information portant sur les performances du seul État, qui pourtant respecterait le texte de la LOLF, serait sans doute insuffisante pour mesurer les performances des politiques publiques dans leur ensemble.

Les **projets annuels de performances (PAP)** joints à la loi de finances expriment les performances obtenues les années passées et attendues dans l'année à venir du fait de la réalisation de chacun des programmes. Les rapports annuels de performances (RAP) joints à la loi de règlement expriment les performances réelles obtenues, comparées aux projets figurant dans la loi de finances relative au même exercice.

Les **avant-projets annuels de performance**, préparés par le gouvernement pour 32 missions du budget général, ont été officiellement transmis au Parlement au cours de l'automne 2004. Au total, l'architecture du budget général comprend 34 missions regroupant 132 programmes, 672 objectifs et 1 327 indicateurs. **L'analyse par la Cour des comptes de ces projets-annuels de performance a donné lieu, notamment, aux observations suivantes :**

- un **nombre insuffisant d'objectifs et d'indicateurs d'efficacité** alors même qu'ils sont essentiels à la problématique de maîtrise de la dépense publique. D'après le glossaire associé à la réforme de la gestion budgétaire, l'efficacité est le rapport entre une production de service et les moyens utilisés pour l'obtenir. La notion d'efficacité se rapporte aux coûts et peut s'exprimer par un objectif d'une évolution des coûts. L'International Federation of

5. Cour des comptes, op. cit. p. 128 à 136. Cf. supra n° 6.

Accountants (IFAC), ou Fédération internationale des comptables, définit l'efficacité comme l'utilisation de ressources de sorte que les résultats soient maximisés pour des ressources données ou que ces dernières soient minimisées pour une quantité et une qualité données de sorties fournies<sup>6</sup> ;

- la **difficile mesure des performances des activités de prévention et de contrôle** ;
- l'**inadaptation des systèmes de collecte des données** ;
- **formulation trop approximative de stratégie et des objectifs**, parfois sans références croisées avec les autres chantiers de la réforme de l'État ;
- **indicateurs ne se prêtant ni à une comparaison interministérielle des coûts engagés et des performances accomplies, ni parfois même à une comparaison interdirectionnelle au sein d'un même ministère** ;
- présence trop importante d'indicateurs d'activité ou de contexte qui ne sauraient remplir le rôle d'indicateurs de performance.

**Sur les autres chantiers de la LOLF, la Cour des comptes constate une mobilisation assez tardive sur :**

- la réforme de la gestion des ressources humaines où les outils de gestion de la masse salariale manquent encore ;
- le contrôle de gestion qui, quatre années après sa généralisation, manque d'impulsion ministérielle ;
- la mise en place d'une comptabilité d'analyse des coûts pour laquelle aucune décision commune à l'ensemble des ministères et établissements rattachés n'a été prise en matière de cadrage méthodologique.

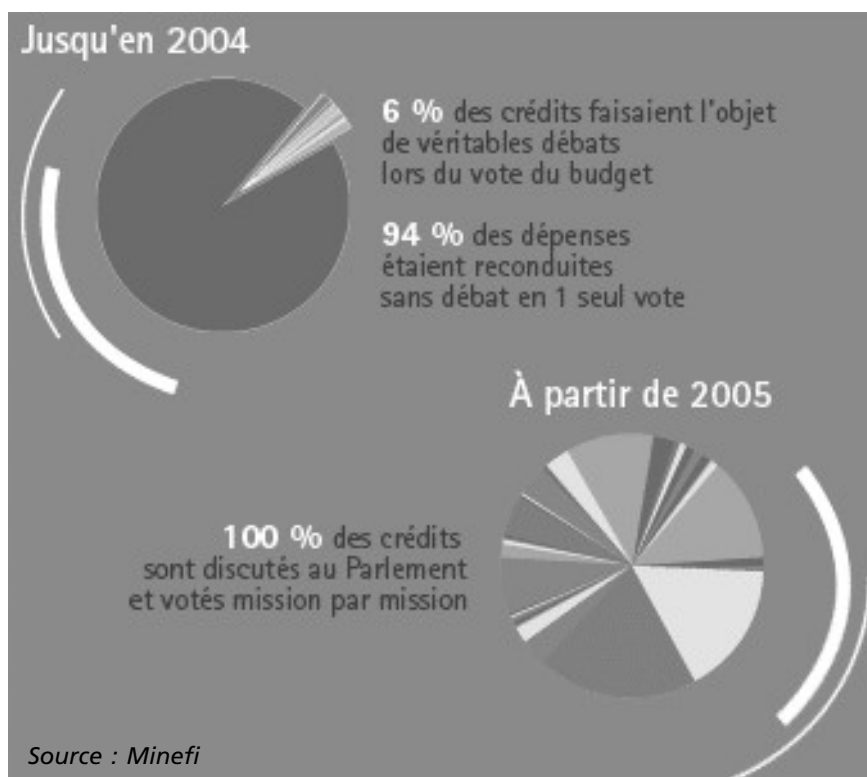
Le rapport au gouvernement concernant la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances a été remis le 16 septembre 2005<sup>7</sup>. Il reprend pour l'essentiel les observations de la Cour des comptes : « Le déroulement de la nouvelle procédure est apparu très décevant », estime le rapport, « plusieurs ministères ont critiqué l'absence d'évolution réelle des méthodes de la direction du Budget », tandis que celle-ci relevait « le caractère peu réaliste des demandes présentées par les ministères ». Les auteurs recommandent dès lors « le respect du principe de sincérité » budgétaire.

### **3 - Le renforcement du contrôle parlementaire**

Grâce aux graphiques qui suivent, il est possible d'avancer qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006 **le Parlement sera en mesure de discuter les dépenses à partir du premier euro autour des missions**. Auparavant, la discussion parlementaire portait sur les mesures nouvelles, soit 6 % des crédits pour ce qui concerne le budget général.

6. « Governance in the public sector, a governing body perspective study », 13, août 2001, p. 54 et 55 ; cette étude est disponible sur le site Internet de l'IFAC : [www.ifac.org](http://www.ifac.org).

7. LAMBERT Alain et MIGAUD Didier, « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances ; réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace », 96 p. Le rapport peut être consulté sur le site Internet du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie à l'adresse Internet : [http://www.finances.gouv.fr/lolf/downloads/710\\_rapport\\_16\\_09\\_05.pdf](http://www.finances.gouv.fr/lolf/downloads/710_rapport_16_09_05.pdf).



Tant que la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 n'est pas entrée en vigueur dans sa totalité, il est prématuré d'analyser le renforcement du contrôle parlementaire, tout comme la portée de la nouvelle architecture relative au budget de l'État ou l'évaluation des résultats. Toutefois, **la mise en œuvre progressive de ce texte est de nature à modifier en profondeur la législation financière**, notamment :

- en renforçant le rôle du Parlement au stade de la préparation, du vote et du contrôle des lois de finances ;
- en introduisant le principe de sincérité parmi les principes budgétaires ;
- en modifiant le rôle des ordonnateurs et des comptables dans l'exécution du budget de l'État, et partant en relançant la réflexion sur les conditions dans lesquelles la responsabilité des ordonnateurs et des comptables pourrait être engagée ;
- en rénovant les conditions d'exercice du contrôle financier.

**La loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale introduit une démarche « objectifs - résultats »<sup>8</sup> dans le prolongement de celle engagée en 1996 par les conventions d'objectifs et de**

8. Il est possible d'accéder au dossier législatif consacré à la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale grâce à LEGIFRANCE à l'adresse Internet : [http://www.legifrance.gouv.fr/html/actualite/actualite\\_legislative/2005-881/lofss.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/html/actualite/actualite_legislative/2005-881/lofss.htm).

**gestion liant l'État et les caisses nationales de sécurité sociale, et s'inspirant de la démarche introduite par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.** Une annexe très substantielle de la loi (art. LO. 111-4, III, 1<sup>o</sup>) présentera ainsi les programmes de qualité et d'efficacité de la politique de sécurité sociale pour chacune de ses branches pour les exercices à venir, qui comporteront un diagnostic de situation, en particulier, s'agissant de l'assurance maladie, une analyse de l'état sanitaire et des besoins de santé publique, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs, les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs et les résultats atteints.

Ainsi, pour chaque branche de prestations ou de recouvrement de la sécurité sociale, le programme détaillera l'impact attendu de la politique menée sur plusieurs exercices. Il s'agira tout d'abord de considérer ses effets sur nos concitoyens, au regard des dépenses engagées ou des recettes recouvrées, en termes d'efficacité de la politique sociale : accès de toute la population au système de soins, conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle des jeunes parents, niveau de vie relatif des retraités et des actifs, en particulier. Seront également fixés des objectifs quantifiés en matière de gestion du risque, de contrôle des indus et de lutte contre la fraude, de qualité de service rendu, d'évolution des coûts de gestion de chacune des branches, notamment.





# Première partie

---

## Aspects généraux





# Les aspects politiques et économiques du budget de l'État

---

## Chapitre 1

Le budget de l'État, budget général, pour l'année 2006 représente 266 milliards d'euros en charges, le produit intérieur brut 1 761 milliards d'euros. Compte tenu de l'influence des dépenses de l'État, les choix budgétaires sont fonction des données économiques du moment et des objectifs à plus long terme de la politique gouvernementale. Il paraît certain que les dépenses et les recettes publiques exercent une influence économique même s'il n'est pas toujours possible de les mesurer. Toutefois, les marges de manœuvre en matière de politique budgétaire sont limitées.



# 1 - Dépenses publiques et politique budgétaire à court terme

À l'appui du projet de loi de finances 2006, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a rendu publics les principaux éléments de cadrage macro-économique.

**Grâce à des indicateurs de conjoncture, l'État peut déterminer le secteur sur lequel il doit porter principalement ses efforts.**

L'évolution du produit intérieur brut (PIB) est une variable essentielle. À cet égard, la Cour des comptes signale un problème général de prévisions<sup>1</sup> pour ce qui concerne les hypothèses économiques associées aux programmes pluriannuels de finances publiques à moyen terme, comprenant notamment une projection du déficit des administrations publiques au sens du traité de Maastricht. Le constat de la Cour s'exprime en ces termes : « Le fait de baser ces prévisions (fondées sur la théorie de l'*output gap*, c'est-à-dire du rattrapage du retard de croissance ou de la demande) sur un scénario de bonne ou très bonne conjoncture économique sur une période continue de quatre ans, soit une performance rarement atteinte par le passé, affaiblit la portée d'un exercice par ailleurs nécessaire.

« Le taux de croissance de 2000 à 2004 a été en moyenne de 1,9 % et, sur les dix dernières années, il a été de 2,1 %. Ces évolutions sont inférieures aux estimations actuelles de la croissance potentielle de l'économie française, entre 2 et 2,25 %. Or, les programmes pluriannuels sont systématiquement construits sur des hypothèses nettement supérieures de 2,5 à 3,0 % (la dernière programmation repose sur un scénario à 2,5 %).

« L'écart entre le taux moyen de croissance observé et le taux retenu explique que les objectifs de redressement des finances publiques adossés à ces prévisions ne puissent jamais être atteints. »

Le taux de chômage mesure le rapport entre le nombre de demandes et d'offres d'emploi enregistré au cours du mois.

L'indice mensuel des prix de détail mesure l'importance de l'inflation.

La valeur mensuelle du total des exportations comparée au total des importations donne le taux de couverture en pourcentage. Cet indicateur mesure le commerce extérieur.

Le niveau des réserves de change est lié à la position de la balance des paiements qui est déterminée par l'équilibre entre importations et exportations ainsi que par

1. Cour des comptes, « Résultats de l'exécution des lois de finances pour 2004 », rapport préliminaire présenté en application des articles 48 et 58-3 de la loi organique relative aux lois de finances, p. 44, éd. des Journaux officiels ou consultation possible sur le site Internet de la Cour des comptes à l'adresse : <http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/budget2004/preliminaire.pdf>.

**PRÉVISIONS ÉCONOMIQUES 2005 - 2006**  
(Taux de variation en volume, sauf indication contraire)

	2004	2005	2006
<b>Croissance du PIB et de ses composantes</b>			
* PIB	2,3	1,5 - 2,0	2,0 - 2,5
* Dépenses de consommation des ménages	2,0	2,0	2,3
* Investissement des entreprises	2,8	3,4	4,3
* Demande intérieure hors stocks	2,3	2,1	2,4
* Variations de stocks et objets de valeur (contribution)	1,0	0,5	0,1
* Exportations	3,1	2,5	5,0
* Importations	6,9	5,6	5,6
<b>PIB en valeur</b>			
* Montant (en Md €)	1 648	1 698	1 761
* Variation en %	4,0	3,0	3,7
<b>Prix à la consommation hors tabac</b>			
* Moyenne annuelle	1,7	1,8	1,8
<b>Prix à la consommation y compris tabac</b>			
* Moyenne annuelle	2,1	1,8	1,8
<b>Compte des ménages</b>			
* Pouvoir d'achat du salaire moyen par tête	0,4	0,8	1,0
* Pouvoir d'achat du revenu disponible	1,4	1,7	2,0
* Taux d'épargne (en % du revenu disponible)	15,4	15,2	14,9
<b>Masse salariale privée</b>			
* Salaire moyen par tête en valeur (secteur marchand non agricole)	2,5	2,6	2,8
* Masse salariale privée en valeur	2,8	3,2	3,7
<b>Emploi</b>			
* Effectifs du secteur marchand non agricole (créations d'emplois en milliers)	5	63	155
<b>Compte des sociétés non financières</b>			
* Taux de marge (excédent brut d'exploitation / valeur ajoutée)	30,8	30,6	30,7
* Taux d'investissement (investissement / valeur ajoutée)	18,9	19,3	19,6
* Taux d'autofinancement (épargne / investissement)	82,2	79,7	77,0
<b>Balance commerciale (FAB-FAB) (en milliards d'euros)</b>	-8,3	-28,7	-35,0
<b>Administrations publiques</b>			
* Besoin de financement (en % du PIB)	-3,6	-3,0	-2,9
* Prélèvements obligatoires (en % du PIB)	43,4	43,9	44,0
* Dépenses publiques (en % du PIB)	53,5	53,8	53,6
<b>Hypothèses internationales</b>			
* PIB en volume			
OCDE à 18	3,1	2,4	2,4
Zone Euro	2,1	1,4	1,9

(1) Comptes nationaux pour la France

les mouvements de capitaux. Un déficit de la balance des paiements entraîne un prélèvement sur les réserves des changes.

La Banque centrale européenne fixe le niveau des taux d'intérêt, i.e. le loyer de l'argent.

**Comme il est difficile d'atteindre un équilibre dans tous les secteurs, des priorités peuvent être fixées.** Par exemple, si des mesures sont prises en faveur de l'emploi, elles entraînent une hausse des dépenses publiques et un alourdissement des prélèvements. Il est aussi possible de se demander si réduire les charges des entreprises ne peut pas stimuler la croissance.

Pour atteindre ces priorités, des techniques conjoncturelles peuvent être employées. Elles prennent la forme d'une action globale sur la masse budgétaire ou d'actions spécifiques à l'égard de certaines catégories de dépenses.

Selon la situation économique et les priorités de la politique gouvernementale, le budget de l'État peut jouer, globalement, un triple rôle :

- accélérateur ou de relance, le budget se caractérise alors par un accroissement des dépenses budgétaires afin de lutter contre la récession et le chômage ;
- frein ou de rigueur, le budget alors se caractérise par un ralentissement de la dépense. Il a pour objet de lutter contre l'inflation ou de réduire le déficit afin de diminuer la dette de l'État ;
- un budget neutre présente les mêmes caractéristiques que celui de l'exercice précédent.

**Depuis 1981 au moins, en raison de la rigidité des dépenses, le budget de l'État ne joue pratiquement plus aucun rôle de relance.**

**Des actions plus spécifiques consistent à augmenter ou à réduire, en cours d'exercice, les dépenses destinées à tel ou tel secteur comme le bâtiment. C'est ce qu'on appelle la régulation budgétaire.** Jusqu'en 1999, la régulation budgétaire avait pris la forme de mesures de mise en réserve de crédits qui étaient notifiées aux ministres plus ou moins tôt dans l'année. Ces mesures de mises en réserve étaient suivies d'annulations de crédits de dépenses ordinaires, de crédits de paiement et d'autorisations de programme.

Selon la Cour des comptes<sup>2</sup>, **la régulation budgétaire a dégradé la qualité de la gestion budgétaire en 2004 :**

- en provoquant d'importants retards dans les programmes votés par le Parlement. Ainsi : « les annulations et mises en réserve de crédits opérées sur le budget de la *défense* expliquent les retards accumulés dans la mise en œuvre de la loi de programmation militaire, au titre de laquelle n'avait été consommée, fin 2004, que la moitié des « accroissement de LFI » 2003 et 2004. Ces dispositions se sont notamment traduites par la modification du calendrier des livraisons prévues dans le cadre du programme Rafale (60 appareils au lieu de 76 prévus dans la loi

2. Cour des comptes, op. cit. p. 54 à 56. Cf. supra n° 6.



- de programmation militaire ou LPM), par le décalage dans le temps de la constitution du premier « escadron air » et par une révision substantielle des projets d'équipement en Rafale biplace de la marine et de l'armée de l'air » ;
- en rendant l'État incapable d'honorer ses engagements contractuels : « Par exemple, la régulation a fortement affecté l'exécution sur le chapitre 53-47 « développement des infrastructures, organisation des transports, sécurité, expérimentations et études générales de la section **transports et sécurité routière**, et moins de la moitié des contrats conclus avec les régions a été réalisée après cinq des sept années du programme, alors même qu'une partie des routes nationales sera transférée aux collectivités territoriales à compter de 2006. » ;
  - en entraînant un niveau élevé de reports de paiement. Ainsi : « Les mises en réserve et annulations de crédits se traduisent, dans la majorité des secteurs, par la subsistance d'un stock important de factures impayées en fin d'exercice. Pour leur part, les compensations d'exonérations de cotisations sociales financées sur le chapitre 43-70, « Financement de la formation professionnelle », de la section **travail** se soldent par un report de paiements de 722,2 M€, dont 468,1 M€ sont dus à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ; sur ce montant, 267,7 M€ de charges se rattachent à des exercices antérieurs à 2004. De surcroît, l'État reste débiteur de 1 382 M€ à l'égard de l'ACOSS et de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) au titre de contentieux ayant entraîné sa condamnation à payer ». Dans le même ordre d'idées : « La Cour observe que les mesures de régulation appliquées en 2004 n'ont pas permis de réduire les dettes de l'État à l'égard de ses créanciers. Elle constate que la plupart des dotations correspondantes n'ont pas été abondées en loi de finances initiale pour 2005 de façon à mettre l'État en situation d'honorer ses engagements. Sur la section **santé, famille, personnes handicapées et solidarité**, les sommes dues aux organismes de sécurité sociale au titre des minima sociaux atteignent 757,6 M€ à fin 2004, dont 394 M€ pour l'aide médicale d'État (AME) ».

## 2 - Dépenses publiques et politique budgétaire à moyen terme

Dans les années soixante, la procédure classique du choix des dépenses reposant sur un budget de moyens a été dénoncée. En effet, elle aboutit à reconduire les dépenses d'une année sur l'autre sans opérer de véritables choix.

Pour lutter contre la pratique des budgets de reconduction, trois méthodes ont été employées :

- aux États-Unis, il s'agit du Planning Programming Budgeting System (PPBS). Cette technique consiste à calculer la rentabilité de chaque dépense publique selon un objectif déterminé au préalable ;

- en France, la méthode de rationalisation des choix budgétaires (RCB) s’inspire de l’expérience américaine ;
- la méthode de RCB aboutit à la pratique des budgets de programme. Depuis 1978, tous les ministères sont dotés d’un budget de programme. C’est un document d’information destiné à décrire les relations entre les objectifs et les activités de ce ministère, et pour chacune de ces activités, l’ensemble des moyens nécessaires à sa réalisation.

En bref, le budget de programme dégage les priorités et isole les actions à privilégier.

À côté des techniques conjoncturelles, une politique des dépenses publiques peut être déterminée à moyen terme. Elle prend la forme de la planification et de dépenses pluriannuelles.

## 2.1 - La planification budgétaire<sup>3</sup>

En France, entre 1947 et 1967, la planification indicative ou encadrement du développement économique d’un pays par les pouvoirs publics est pratiquée avec succès. Le budget de l’État joue alors un rôle actif dans l’exécution du Plan.

Le premier Plan appelé plan Monnet couvre la période 1947-1953. Il favorise la reconstruction de l’économie française. La priorité est alors donnée aux matières premières et au transport afin de lutter contre les obstacles qui freinent la reprise de la production.

Couronné de succès, ce plan est suivi de quatre autres qui deviennent de plus en plus précis jusqu’en 1965. En 1966, la planification connaît une crise. D’une part, après la période de guerre et de reconstruction, les mécanismes du marché triomphent. D’autre part, les aléas comme les événements de mai 1968, les chocs pétroliers ou la guerre du Golfe rendent incertaine toute prévision économique à moyen terme. Aussi, jusqu’en 1993, des plans sont élaborés sans valeur de programmation.

En 1993, le XI<sup>e</sup> plan, qui devait couvrir la période 1993-1997, est abandonné au profit de lois quinquennales d’orientation. Elles sont appelées à éclairer les choix d’avenir du gouvernement.

En réalité, les techniques conjoncturelles d’ajustement sous forme d’autorisation de programme ou de budget de programme ont pris le pas sur la planification indicative à la française.

En revanche, la planification sectorielle se renforce avec la pratique des contrats de plan. L’État s’engage financièrement sur plusieurs années soit avec les régions, soit avec les entreprises publiques, soit avec les universités.

3. Pour suivre l’historique des plans français, voir le site Internet : <http://www.plan.gouv.fr/index.php>.

## 2.2 - La programmation pluriannuelle des dépenses publiques

Les dépenses pluriannuelles se concrétisent par des autorisations d'engagement et des budgets de programme.

Article 8 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 :

« Les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement ».

« 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 ».

Les autorisations d'engagement constituent une exception au principe de l'annualité budgétaire (voir chapitre 4.1. de la première partie : Principe de l'annualité).

## 3 - Influence économique des dépenses de l'État

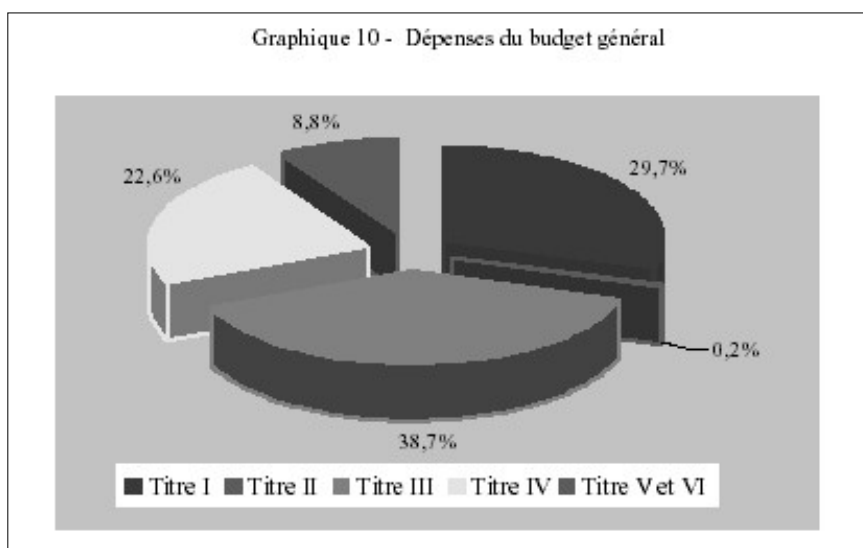
Il suffit déjà d'appréhender les grandes masses budgétaires<sup>4</sup> telles qu'elles ont été exécutées en 2004.

*En Md€*

	2000	2001	2002	2003	2004	04/03	Moy. 00/04
Titre I Dette publique	95,4	100,6	102,6	106,9	105,6	-1,3%	2,6%
<i>(remb. et dégrèv.)</i>	<i>56,1</i>	<i>60,7</i>	<i>61,3</i>	<i>66,1</i>	<i>64,5</i>	<i>-2,5%</i>	<i>3,5%</i>
Titre I Hors remb. et dégrèv.	39,3	39,9	41,3	40,8	41,1	0,7%	1,1%
Titre II Pouvoirs publics	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	2,2%	4,4%
Titre III Moyens des services	122,0	125,3	131,2	133,3	137,6	3,3%	3,1%
Titre IV Interventions publiques	73,9	75,5	78,7	77,2	80,2	3,9%	2,1%
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>292,0</b>	<b>302,2</b>	<b>313,3</b>	<b>318,2</b>	<b>324,2</b>	<b>1,8%</b>	<b>2,6%</b>
<i>(hors remb. et dégrèv.)</i>	<i>235,9</i>	<i>241,5</i>	<i>252,0</i>	<i>252,1</i>	<i>259,7</i>	<i>3,1%</i>	<i>2,4%</i>
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>26,4</b>	<b>27,1</b>	<b>28,1</b>	<b>28,8</b>	<b>31,2</b>	<b>8,3%</b>	<b>4,2%</b>
<b>Total général</b>	<b>318,5</b>	<b>329,4</b>	<b>341,4</b>	<b>347,0</b>	<b>355,4</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,8%</b>
<i>Total hors remb. et dégrèv.</i>	<i>262,3</i>	<i>268,7</i>	<i>280,1</i>	<i>280,8</i>	<i>290,9</i>	<i>3,6%</i>	<i>2,6%</i>

Source : MINEFI, Cour des comptes

4. Cour des comptes, op. cit., p. 23. Cf supra n° 6.



En 2004, les dépenses de personnel atteignaient 110 milliards d'euros, selon le détail suivant :

*En M€*

	2000	2001	2002	2003	2004	04/03	Moy. 00/04
31. Rémunérations d'activité	61 314,5	62 932,7	65 243,1	65 904,2	63 718,0	-3,3%	1,0%
33. Charges sociales (**)	11 760,9	11 751,6	12 634,3	12 362,9	11 751,0	-4,9%	0,0%
<b>Rémunérations et charges sociales</b>	<b>73 075,4</b>	<b>74 684,3</b>	<b>77 877,4</b>	<b>78 267,1</b>	<b>75 468,5</b>	<b>-3,6%</b>	<b>0,8%</b>
32. Pensions et allocations	29 332,7	30 450,2	31 848,4	33 335,4	35 168,3	5,5%	4,6%
<b>Dépenses de personnel</b>	<b>102 408,1</b>	<b>105 134,5</b>	<b>109 725,8</b>	<b>111 602,5</b>	<b>110 636,8</b>	<b>-0,9%</b>	<b>2,0%</b>
34 à 39. Moyens de fonctionnement des services	19 596,4	20 202,6	21 447,4	21 621,0	26 980,2	24,8%	8,3%
<b>Total du titre III</b>	<b>122 004,5</b>	<b>125 337,1</b>	<b>131 173,2</b>	<b>133 223,5</b>	<b>137 617,5</b>	<b>3,3%</b>	<b>3,1%</b>

(\*) A auxquels s'ajoutent 225,1 M€ au titre des coopérants des affaires étrangères rémunérés sur le titre IV.

(\*\*) Ce poste correspond aux charges sociales de l'Etat employeur au titre du risque maladie et des versements famille, aux taux respectivement de 9,7% pour la maladie et de 5,2% pour la famille, pour les agents titulaires.

Source : Comptes ACCT, Cour des comptes.

Comme le montre le tableau ci-dessus, les moyens de fonctionnement des services représentaient, en 2004, près de 27 milliards d'euros.

Les dépenses d'intervention se sont élevées à 80,2 milliards d'euros en 2004, en hausse de 3,9 % par rapport à 2003. Elles ont été touchées par la régulation budgétaire qui a une nouvelle fois caractérisé l'exécution : elles ont supporté 29 % du total des mises en réserve et 32 % du total des annulations effectuées en 2004, contre respectivement 24 % et 21 % en 2003.

	2000	2001	2002	2003	2004	2004/2003	Moy. 00/04
Action sociale	30 745	30 281	32 933	32 345	27 159	-16,0%	-3,1%
Action économique	22 355	21 128	19 710	17 880	33 716	88,6%	10,8%
Action éducative et culturelle	15 335	15 595	15 526	16 154	15 873	-1,7%	0,9%
Dotations aux collectivités territoriales	3 429	6 316	8 375	8 578	1 136	-86,8%	-24,1%
Autres interventions	2 071	2 209	2 195	2 211	2 281	3,2%	2,4%
<b>Total</b>	<b>73 935</b>	<b>75 529</b>	<b>78 739</b>	<b>77 168</b>	<b>80 165</b>	<b>3,9%</b>	<b>2,0%</b>

Source : CGAF, Cour des comptes

Les dépenses en capital ont atteint 31,2 milliards d'euros en 2004, représentant 10,8 % des dépenses nettes du budget général, contre 10,4 % en 2003. Les dépenses militaires continuent de peser d'un poids prépondérant dans les dépenses d'investissement (51 % des dotations d'autorisations de programmes, 52 % des crédits de paiement en LFI, mais seulement 40 % des dépenses nettes).

Ces masses financières peuvent exercer, même si elles sont difficiles à mesurer, un effet direct ou indirect sur l'économie.

### 3.1 - Effet direct sur l'économie

L'effet direct des dépenses publiques concerne soit la consommation et donc la demande, soit la production, et par conséquent l'offre.

Les dépenses de l'État exercent de multiples influences sur les différents agrégats économiques.

En 2004, le produit intérieur brut (PIB) s'accroît de 2,3 % en volume, après 0,8 % en 2003 et 1,2 % en 2002. Le pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages progresse de 1,4 % grâce à une accélération des revenus d'activité (+ 2,8 %) et du patrimoine (+ 4,7 %). La consommation effective des ménages reste le principal soutien de la croissance. L'investissement des entreprises rebondit et vient également soutenir l'activité économique. Ces deux moteurs de la croissance sont en partie contrebalancés par le commerce extérieur, dont le solde des échanges de biens devient négatif pour la première fois depuis 2000.

Après trois années de recul, le taux de marge des sociétés non financières se redresse à 30,8 %, grâce à une reprise de la croissance de la valeur ajoutée supérieure à celle de la masse salariale.

La forte progression des rentrées fiscales permet une réduction du déficit public, qui demeure toutefois élevé. Les soldes sociaux se creusent, malgré une décélération des dépenses.

	Évolutions en volume au prix de l'année précédente			Prix 2004/2003	Valeur 2004 (milliards d'euros)	Contributions à la croissance du PIB 2004
	2002	2003	2004			
<b>Produit intérieur brut (PIB)</b>	<b>1,2</b>	<b>0,8</b>	<b>2,3</b>	<b>1,6</b>	<b>1648,4</b>	<b>2,3</b>
Importations	1,7	0,7	6,9	1,7	424,0	- 1,7
<b>Total des emplois finals</b>	<b>1,3</b>	<b>0,8</b>	<b>3,2</b>	<b>1,6</b>	<b>2072,4</b>	<b>4,0</b>
Consommation effective des ménages (*)	2,6	1,8	2,1	1,8	1156,7	1,4
dont : dépense de consommation						
- des ménages	2,2	1,4	2,0	1,8	901,2	1,1
- individualisable des adm. publiques	4,3	2,9	2,2	1,8	255,5	0,3
Consommation effective des administrations publiques	0,5	0,3	3,5	1,8	138,9	0,3
Formation brute de capital fixe dont :	- 1,7	2,7	2,5	2,7	316,0	0,5
- sociétés et entreprises individuelles non financières	- 2,9	0,1	2,8	2,1	165,2	0,3
- ménages	1,2	3,9	3,1	4,6	85,8	0,2
- administrations publiques	- 1,0	8,3	3,3	2,4	52,5	0,1
Exportations	1,5	- 1,7	3,1	1,9	428,1	0,8
Contributions à la croissance :						
Variation de stocks	- 0,3	- 0,3	1,0	-	9,5	1,0
Solde du commerce extérieur	0,0	- 0,6	- 0,9	-	4,1	- 0,9

Source : Comptes nationaux - Base 2000, Insee.

(\*) La consommation effective des ménages, présentée ici, ne prend pas en compte la dépense de consommation des ISBLSM.

Une augmentation des dépenses de personnel et d'action sociale risque de stimuler la demande en biens de consommation. Toutefois, des tensions inflationnistes et sur le commerce extérieur pourraient apparaître et annuler l'excès de demande.

Les dépenses relatives au fonctionnement des services ainsi que les investissements de l'État vont agir sur la production. Dans certains secteurs industriels, les commandes publiques représentent des pourcentages importants du chiffre d'affaires des entreprises privées.

### 3.2 - Effet indirect sur l'économie

L'effet indirect ou multiplicateur de la dépense publique a été souligné par Keynes.

Le multiplicateur budgétaire exprime le lien entre le solde budgétaire (dépenses publiques moins recettes publiques) et l'équilibre économique. Au départ, un déficit ou un excédent budgétaire aurait les mêmes effets qu'un investissement ou un désinvestissement nets<sup>5</sup>. Si l'État participe, par exemple, à la construction d'un aéroport et dépense deux milliards d'euros, cette dépense est distribuée aux entreprises qui la reverse en salaires, impôts, achats de marchandises, biens ou services. À la demande initiale de deux milliards s'ajoute une demande intérieure supplémentaire de 1,5 milliard correspondant à des achats de biens et services.

Un accroissement des dépenses d'investissement (DI) de 10 000 \$ entraîne un accroissement des revenus (DY) de 25 000 \$. Quand 10 000 \$ de revenus sont transmis, ils augmentent leurs dépenses de consommation de 6 000 \$ quand b, ou coefficient multiplicateur, est égal à 0,6. En effet 40 % de l'augmentation des investissements est épargnée. La relation entre la dépense additionnelle d'investissement et le changement de niveau relatif aux revenus est donnée par la relation :  $DY = (1/1-b) DI$ . Cette expression est qualifiée d'effet multiplicateur.

Le modèle présenté est simplifié. Il ne rend pas compte de la complexité d'une économie moderne et industrialisée. Outre l'hypothèse de prix constants, la cohérence de ce modèle qui est de courte période, exige de supposer constants le stock de capital et l'offre de travail, la pleine utilisation de ces ressources productives déterminant alors le niveau maximum de production réelle de l'économie. Par ailleurs, le niveau de production étant généralement inférieur au plein emploi, les entreprises disposent des capacités nécessaires qui leur permettent d'ajuster leur offre en vue de satisfaire la demande. Dans ce contexte, l'accroissement de la dépense publique nette permet d'augmenter, par l'intermédiaire des effets du multiplicateur budgétaire, les niveaux du revenu et de l'emploi sans que l'accroissement du déficit budgétaire suscite une inflation par la demande<sup>6</sup>.

L'effet multiplicateur est parfois contesté : la dépense publique injectée dans le circuit économique ne produirait aucun revenu, aucune richesse nouvelle. En tout cas pour se prononcer sur l'utilité de la dépense publique, et partant, sur la nécessité de la contribution publique, il importe d'apprécier, comme l'affirmait Gaston Jèze, le surplus de revenus, direct ou indirect, à court ou à long terme de cette dépense.

Les effets d'éviction atténuent les effets multiplicateurs keynésiens<sup>7</sup>. Il est possible de recenser, à titre indicatif, les effets d'éviction suivants :

5. HERSCHTEL Marie-Louise « Multiplicateur budgétaire », in *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, p. 1046 à 1049, éd. Economica, mai 1991.

6. Ibid.

7. SCHLACTHER Didier, « Multiplicateurs keynésiens et effets d'éviction », in *cours en ligne de Sciences politiques*, Paris, novembre 2004. Le texte peut être consulté à l'adresse Internet : [http://coursenligne.sciences-po.fr/2004\\_2005/de\\_economie/multiplicateur.pdf](http://coursenligne.sciences-po.fr/2004_2005/de_economie/multiplicateur.pdf)

- éviction des dépenses privées par les dépenses publiques dès lors que l'emprunt pour couvrir les dépenses publiques entraîne une hausse des taux d'intérêt (*éviction par le taux d'intérêt*) ;
- éviction de la consommation, si les ménages accroissent leur épargne afin de prévoir les impôts futurs qu'entraîneront les emprunts d'aujourd'hui (*équivalence Ricardo-Barro*) ;
- éviction des exportations, si la hausse des taux d'intérêt liée aux emprunts supplémentaires entraîne une appréciation de la monnaie (*éviction par les taux de change*).

## 4 - Influence économique des recettes publiques

Comme les dépenses publiques, notamment les dépenses de l'État, les recettes publiques, en raison de leur poids et de leur variété, exercent une influence importante sur l'économie.

Réciproquement, le rendement des recettes, en particulier celui des recettes fiscales est sensible à la conjoncture économique. Ainsi, une croissance plus forte que prévue, comme en 1999, se traduit par des rentrées fiscales plus élevées. En revanche, un ralentissement de l'activité économique, comme en 1993, entraîne des moins-values fiscales.

L'influence économique des impôts est indéniable (pour une définition, voir le chapitre 2 de la première partie : les ressources publiques : fiscalité et prélèvements sociaux).

Une augmentation des prélèvements fiscaux va diminuer le pouvoir d'achat des consommateurs et, par conséquent, provoquer une baisse de la demande. La pression fiscale comprise comme une augmentation des prélèvements fiscaux peut également entraîner une diminution de l'épargne si les agents économiques veulent maintenir leur niveau de consommation. En tout cas, l'effet sur la production est dépressif. Aussi, l'augmentation de la pression fiscale vise-t-elle à lutter contre l'inflation ou à réduire le déficit budgétaire comme en août 1995 avec le relèvement du taux de la TVA ou en novembre 1997 avec l'augmentation du prélèvement sur le bénéfice des sociétés.

Les prélèvements fiscaux peuvent être aussi augmentés pour des raisons sociales : création de l'impôt sur les grandes fortunes (IGF) en 1982 et rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en 1997.

Une baisse de la pression fiscale produit des effets économiques inverses. Aussi est-elle employée dans le cadre d'une politique de relance et de lutte contre le chômage. Pour que les effets d'une telle politique conjoncturelle produisent les effets attendus, encore faut-il qu'elle ne se traduise ni par un alourdissement du déficit budgétaire ni par une baisse des dépenses publiques.



La politique fiscale est donc un domaine où les données psychologiques revêtent autant d'importance que le raisonnement économique et financier.

Tous les impôts n'ont pas les mêmes effets économiques. Ainsi, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) produit un effet sur les prix, l'impôt sur le revenu des conséquences sur la demande en biens de consommation et sur l'épargne, l'impôt sur les sociétés un effet sur le niveau de l'investissement.

Si les impôts et la dépense publique augmentent simultanément, l'effet multiplicateur n'est pas nul. Les revenus supplémentaires générés par la dépense publique additionnelle l'emporteraient sur l'effet inverse provoqué par le prélèvement de recettes. En réalité tout dépend de l'utilité directe ou indirecte induite par la dépense additionnelle.

La politique fiscale est parfois destinée à encourager des activités marginales ou au contraire dynamiques. Les exemptions fiscales qui sont alors décidées constituent la politique fiscale sectorielle.

Les effets économiques des prélèvements sociaux (voir, pour leur définition, le chapitre 2 : les ressources publiques : fiscalité et prélèvements sociaux) diffèrent selon qu'il s'agit de cotisations supportées par les salariés ou par les entreprises.

Les cotisations sociales supportées par les salariés produisent le même effet que l'impôt sur le revenu. Une augmentation des cotisations entraîne une réduction du pouvoir d'achat.

L'augmentation des cotisations patronales accroît les charges des entreprises. Elle pèse donc sur les prix et réduit la compétitivité des entreprises qui peuvent procéder à des licenciements.

Les emprunts influencent autant la consommation que la production. Les effets économiques des emprunts sont équivalents à ceux de l'impôt. **C'est la doctrine de l'équivalence entre l'impôt et l'emprunt, telle qu'établie par David Ricardo.**

En démontrant l'équivalence pour la population, entre le prêt à l'État et l'impôt<sup>8</sup>, Ricardo voulait convaincre ses concitoyens de l'impossibilité de rejeter le fardeau des dépenses d'aujourd'hui sur les générations futures, car dans l'avenir le remboursement d'un emprunt public revient à taxer Pierre pour verser des intérêts à Jacques. La ponction sur le pouvoir d'achat global a été faite une fois pour toutes au moment de la dépense.

Ce qui sera éventuellement transmis d'une génération (prise dans son ensemble) à la suivante, c'est ce qu'aura fait l'État du produit de son emprunt s'il en a fait un usage durable<sup>9</sup>. De deux choses l'une : ou bien le produit de l'emprunt a été utilisé pour investir – et donc, relevons-le au passage, pour créer des emplois – et dans ce cas, la génération actuelle léguera un capital à la suivante ; ou bien ce produit a été affecté à une dépense de consommation, et, dans cette hypothèse, il ne restera plus rien. Fâchés avec la notion de capital les économistes modernes ont du mal à tenir compte de ce fait décisif.

8. FABRA Paul, « Variations sur la liquidité » in journal *Le Monde* du 25 septembre 1990.

9. FABRA Paul, « Dette publique et système de répartition saignent lentement le pays » in *Les Échos* du 27 mai 1994.

Naturellement, l'équivalence de l'impôt et de l'emprunt est limitée à la ponction sur l'épargne au moment de financer la dépense. L'emprunt demeure un mode de financement plus coûteux pour les finances publiques que l'impôt en raison du paiement des intérêts.

## 5 - Limites de la politique budgétaire

Qu'elle emprunte la voie des techniques conjoncturelles ou du moyen terme, la politique budgétaire rencontre deux types de limites :

- la volonté de maîtriser les dépenses publiques ;
- la rigidité budgétaire.

### 5.1 - La maîtrise des dépenses publiques

La volonté de maîtriser les dépenses publiques est continue dans l'histoire récente des finances publiques. À partir de 1964, de nombreux pays européens s'efforcent de limiter l'accroissement des dépenses budgétaires afin de lutter contre l'inflation. Le principe était que les dépenses de l'État ne devaient pas augmenter plus rapidement que la production nationale. En l'an 2000, cette règle retrouve une certaine actualité puisque les dépenses de l'État ne doivent pas augmenter de plus de 1 % par rapport à la production nationale.

Dans les années quatre vingt, le ralentissement des dépenses publiques caractérise la politique des États-Unis et de la Grande-Bretagne. Pour le président Reagan ou le Premier ministre Mme Thatcher, l'idée est qu'il faut réduire les dépenses publiques afin d'accroître la part du secteur privé.

Dans les années 1990, en rupture avec la théorie keynésienne, l'objectif d'équilibre des comptes apparaît comme une nécessité préalable : une croissance économique durable. C'est ainsi que dans un contexte de déséquilibre des budgets nationaux, la réduction des dépenses publiques est à l'ordre du jour pour l'ensemble des pays composant l'Union européenne. Afin de respecter les critères imposés par le traité de Maastricht, les déficits publics ne doivent pas dépasser plus de 3 % du produit intérieur brut (PIB). L'exigence concerne non seulement les dépenses de l'État mais encore les dépenses de la Sécurité sociale et des administrations publiques locales.

La France enregistre depuis plusieurs années, comme l'Allemagne, les plus forts déficits de la zone euro et de l'UE-15 (Grèce mise à part). Ils sont supérieurs à 3 % depuis 2002. La France partage enfin, avec son plus important partenaire, la particularité d'avoir, depuis 2002, un déficit primaire<sup>10</sup>. **Quand il y a déficit primaire, cela veut dire que la totalité des charges d'intérêts de l'année, mais aussi une partie des autres dépenses ordinaires, doivent être financées par l'emprunt.** Paul Fabra avait signalé, en 1990, les limites de l'expression « déficit primaire » en ces termes<sup>11</sup> : « Axer la mécanique budgétaire sur la notion de solde primaire est très

10. Cour des comptes, op. cit., p 28 à 31. Cf supra n° 12.

11. FABRA Paul, « les faux-semblants de la dette publique » in *Le Monde* du 25 décembre 1990.

arbitraire. Pourquoi ne pas considérer aussi un budget de l'État hors dépenses agricoles, un autre hors dépenses éducation et calculer, pour chacun d'eux, un solde primaire différent ? À cela s'ajoute qu'un solde, s'il est positif, mesure dans un budget le degré de souplesse dont dispose le gouvernement. Le solde primaire, calculé à partir de l'exclusion de la charge de la dette, mesure au contraire le degré de paralysie de l'État, qui a dû comprimer toutes les dépenses autres que celles réservées au service de la dette ».

**Et encore, seuls les intérêts apparaissent – ils dans le budget de l'État, 41 milliards d'euros en 2004. Le capital des emprunts à rembourser est traité comme une charge de trésorerie, 76,5 milliards d'euros en 2004 ; autrement dit, le remboursement en capital des emprunts n'apparaît pas au budget de l'État. À la différence de l'État, lorsqu'il s'agit des collectivités locales le remboursement est une charge budgétaire puisqu'elle est enregistrée à la section d'investissement. Au demeurant, toujours à la différence de l'État, lorsqu'il s'agit des collectivités locales, l'emprunt ne saurait financer des dépenses de fonctionnement en vertu du principe de l'équilibre réel (voir tome 2, chapitre 1 : les principes budgétaires). L'État ignore cette règle d'or des finances publiques, comme le rappelle la Cour des comptes<sup>12</sup> :**

Cependant, la persistance du solde primaire illustre bien la situation réelle de l'État :

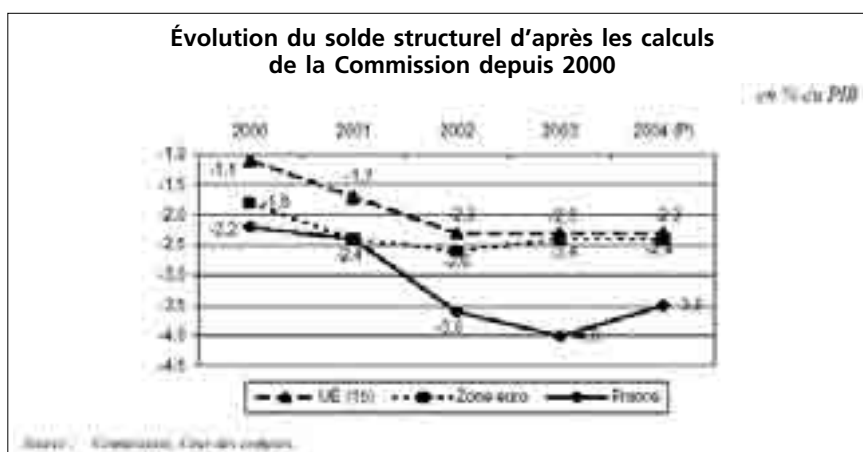
- pour la troisième année consécutive, l'État est en déficit avant même de pouvoir payer les intérêts de sa dette ;
- cet état de choses (rarissime en Europe voir page suivante) explique que, les charges d'intérêt de la dette étant financées par l'emprunt, l'endettement, qui ne cesse de croître depuis 23 ans, augmente désormais de façon autonome, alimenté chaque année par les charges d'intérêt, c'est l'effet boule de neige ;
- si 70 % du déficit total (43,9 milliards d'euros) correspond aux dépenses d'investissement, 30 % est imputable à des dépenses de fonctionnement [le Parlement reçoit, depuis 2002, en anticipation des dispositions de la LOLF, dans le rapport économique, social et financier, une présentation du PLF faisant apparaître une décomposition du budget de l'État en section de fonctionnement et en section d'investissement], la Cour examine le résultat.
- avec 4 % du total des dépenses de fonctionnement financées par l'emprunt l'État vit à crédit 15 jours par an » [Cette estimation est minimale, puisqu'elle est fondée sur la comptabilité budgétaire, qui ne prévoit, contrairement à une comptabilité patrimoniale, ni dotations aux provisions ni dotations aux amortissements].

En 2004, la Cour des comptes estime<sup>13</sup> qu'il existe, dans le cas français, plusieurs caractéristiques additionnelles à cette situation de déficit primaire parmi lesquelles « la présence, depuis deux ans, selon les calculs de la Commission et de l'OCDE, d'un déficit structurel plus élevé qu'en Allemagne. Le solde structurel, obtenu en

12. Cour des comptes, op. cit. p. 12. Cf supra n° 12

13. Ibid, p. 36.

écartant la composante cyclique ou conjoncturelle des données budgétaires, permet d'isoler la situation « sous-jacente » réelle des finances publiques. [C'est le **déficit du secteur public (État, collectivités locales, sécurité sociale) qui ne prend pas en compte les fluctuations de la conjoncture. En définitive, le déficit structurel, comme son nom l'indique dépend de la structure des dépenses, de leur rigidité et de la structure des recettes, surtout des recettes fiscales]. Si l'économie est prospère, les recettes fiscales augmentent, et le déficit apparent, celui qui fait la une des journaux, diminue. Le solde de la France est, depuis 2002, comme celui de l'Allemagne, nettement plus dégradé que celui de la plupart des autres États européens. Seule la Grèce a eu, en 2004 comme en 2003, un résultat plus défavorable que le sien ».**



## 5.2 - La rigidité budgétaire

Sur la difficulté de réduire la dépense publique, Gaston Jèze prévenait<sup>14</sup> : « En somme, les Parlements modernes, par leur recrutement qu'il est impossible d'améliorer, par le souci de la réélection qui est la plus grande préoccupation de leurs membres, sont impuissants à réduire les dépenses publiques. L'intervention de Parlements élus au suffrage universel est indispensable. On ne saurait trop le répéter : il n'y a pas de finances publiques prospères sans la discussion et sans la publicité parlementaire. Mais cette intervention n'a pas que des avantages. L'incapacité des Chambres de supprimer les dépenses les moins justifiées est certaine. C'est une raison pour n'admettre qu'avec une très grande prudence une dépense nouvelle ; il convient de se rappeler les difficultés que l'on aura plus tard à la supprimer, même si elle est reconnue inutile. »

**La rigidité budgétaire tient à l'impossibilité de réduire la dépense, du moins à court terme.** En effet, les dépenses ordinaires de l'État, l'équivalent des dépenses de

14. JEZE Gaston, op. cit. p. 105.

fonctionnement pour le secteur local, sont essentiellement constituées par les rémunérations versées au personnel de l'État. Elles représentent 40 % des dépenses totales de l'État.

Or, il est délicat d'opérer une baisse de ces dépenses. La réduction des traitements se heurterait à l'hostilité syndicale. La diminution des effectifs est difficile à admettre en période de chômage. Toutefois, en période de croissance économique et surtout de vieillissement de la population, qui entraînera d'ici 2013 le départ à la retraite de 40 % des effectifs de la fonction publique, une gestion prévisionnelle des effectifs pourrait envisager la nécessité des emplois publics en fonction des besoins à satisfaire.

Les intérêts des emprunts représentent environ 15 % du total des dépenses de l'État. Comme chaque année depuis 30 ans, l'État emprunte. En 2004, par exemple, 120 milliards d'euros ont été empruntés pour financer les déficits (55 milliards) et pour rembourser le capital des emprunts déjà contractés (65 milliards).

Donc, seuls une réduction des déficits, voie dans laquelle s'engage progressivement l'État, ou un remboursement anticipé de la dette à l'aide de recettes exceptionnelles tirées par exemple des privatisations ou de la vente de licences pour les téléphones de troisième génération ou la réévaluation des participations de l'État, sont de nature à réduire l'importance des intérêts liés au remboursement des emprunts.

La réduction des dépenses de transfert ou de redistribution, environ 33 % du total des dépenses de l'État, ne peut être envisagée sans porter atteinte à des droits sociaux ou à des aides considérées comme indispensables. À ce titre, la Cour des comptes estime que les aides à l'emploi constituent l'un des premiers budgets d'intervention de l'État. En 2004, les crédits inscrits à ce titre au budget du travail s'élevaient à 24,5 milliards d'euros. 70 % de ces dépenses, soit 17,2 milliards d'euros était consacré aux compensations des allègements de charges sociales sur les bas salaires et sur les entreprises passées aux 35 heures, poste en rapide augmentation. 30 %, soit 7,3 milliard d'euros allait au financement des aides directes à l'emploi, marchand et non marchand, notamment les contrats emploi-solidarité (CES), les contrats emploi consolidé (CEC), les emplois jeunes et les contrats jeunes en entreprise. Donc, l'évaluation de ces dépenses s'avère nécessaire pour savoir si elles ne donnent pas lieu à gaspillage. Or, la Cour des comptes concluait notamment<sup>15</sup> : « En l'état actuel des choses, les pouvoirs publics ne disposent pas d'une appréciation exhaustive et fiable de l'impact des dépenses considérables engagées dans les différents dispositifs d'aides à l'emploi. S'agissant de mesures financées par des prélèvements obligatoires, il n'est *a fortiori* pas possible d'assurer que l'impact économique négatif du prélèvement est compensé par l'effet positif des mesures appliquées. »

Comme les dépenses de transfert, les frais de personnel et le paiement des intérêts des emprunts représentent plus de 88 % des dépenses totales, à peu près le pourcentage des services votés, ce sont alors les opérations en capital, l'équivalent des dépenses d'investissement, qui font l'objet de réduction budgétaire, notamment dans le domaine militaire.

15. Cour des comptes, « Les dispositifs d'évaluation des politiques d'aide à l'emploi de l'Etat », rapport public 2004, p. 221 à 252. Le rapport peut être consulté sur le site Internet de la Cour des comptes à l'adresse <http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/rp2004/aides-a-emploi.pdf>.

Certains estiment la situation en ces termes : « *Dans l'économie ouverte, l'État n'est plus pour la France un réducteur d'incertitudes mais un facteur de risques, notamment du fait de la double bulle spéculative que constituent la fonction publique et la dette. Depuis 1980, 1,1 million de fonctionnaires supplémentaires ont été embauchés, pour atteindre l'effectif de 5,1 millions d'agents représentant 20 % de la population active et absorbant 15 % du PIB. Avec un dernier excédent budgétaire remontant à 1974, la dette publique a crû parallèlement de 23 % à 65 % du PIB depuis 1980. À cette inflation des coûts répond une dégradation continue des services rendus, qui prouve que le secteur public est entré dans une phase de rendements décroissants...* » [Et l'auteur de citer trois exemples de politiques publiques pour illustrer ses dires à propos des rendements décroissants : les politiques de l'emploi, de la santé et de l'éducation].

**Dans le secteur public local, le coefficient de rigidité budgétaire est un indicateur utilisé pour mesurer les frais de personnel et l'annuité de la dette (capital + intérêts) rapportés aux produits de fonctionnement.**



## POUR EN SAVOIR PLUS

« Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques », juin 2005 (2 tomes) :

<http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budgetetat/index.htm>

### **Extraits du « Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques », juin 2005**

Au sein de la zone euro, la situation relative de l'économie française apparaît favorable, en 2004, avec une croissance qui s'est établie à 2,3 % contre 1,8 % en zone euro. Au début de cette année, la conjoncture industrielle en zone euro s'est ralentie sous l'effet d'un renchérissement du prix du pétrole et du maintien de demandes intérieures, atones en Allemagne et en Italie. L'économie française en a supporté les conséquences, son PIB ne progressant que de 0,2 % au premier trimestre, malgré une demande intérieure robuste. Ce fléchissement s'est prolongé au début du printemps comme le suggèrent les enquêtes de conjoncture, mais ses effets se dissipent en mai-juin. L'amélioration des perspectives personnelles des chefs d'entreprise, couplée à un repli de l'euro face au dollar, laisse ainsi espérer un rebond dès le troisième trimestre.

Cette conjoncture favorable l'an passé a apporté sa contribution à une amélioration notable des finances publiques : le déficit public a diminué en 2004 pour la première fois depuis 2000. Le besoin de financement des administrations publiques s'est établi à 3,6 points de PIB, en amélioration de 0,6 point par rapport à l'année précédente. L'objectif de la loi de finances 2004 a ainsi été atteint. Cette nette amélioration résulte de la vigueur spontanée des impôts d'État dans un contexte de poursuite de la maîtrise de la dépense de l'État et de décélération de la dépense d'assurance maladie. L'objectif pour 2005 est de ramener le déficit public en dessous de 3 % du PIB conformément au programme de stabilité transmis à Bruxelles en décembre. Pour cela, en ce qui concerne les dépenses de l'État, le principe d'une stabilité en euros constants a été reconduit pour la troisième année consécutive. Une mise en réserve de crédits a été réalisée, dès le début de l'année, pour s'assurer de cet objectif quels que soient les aléas de gestion. Pour ce qui est des recettes, la prudence incite à envisager des aléas baissiers qui, s'ils se matérialisaient tous, totaliseraient 4 milliards d'euros de recettes en moins par rapport à la prévision de la LFI (271,8 milliards d'euros).

Pour 2006, les orientations budgétaires seront délibérément tournées vers l'emploi, comme l'a indiqué le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale le 8 juin. L'emploi reste en effet le problème numéro un de l'économie française. Depuis 2002, la rupture avec la politique de l'emploi poursuivie de 1997 à 2002 est nette, à travers notamment l'assouplissement des 35 heures et les allègements de cotisations sociales consentis au niveau du SMIC. La loi de programmation pour la cohésion sociale (LCS) du 18 janvier 2005 consacre par ailleurs près d'un milliard d'euros supplémentaire

à différents dispositifs d'aides directes à l'emploi mais également à l'amélioration des conditions du retour à l'emploi.

Enfin, le gouvernement a présenté au Parlement, ce mois de juin, un projet de loi visant à développer les activités de service à la personne, gisement d'emplois particulièrement riche.

Or, après une année 2004 marquée par de faibles créations d'emplois (+ 40 000), le ralentissement conjoncturel du début d'année a freiné les recrutements au premier trimestre, et l'emploi salarié a stagné, amenant le taux de chômage à plus de 10 %. C'est pourquoi le Premier ministre a annoncé un plan d'urgence pour l'emploi. L'effort portera sur un ensemble de leviers actionnés de manière pragmatique et rapide. Les premiers effets se feront sentir dès 2005 même si la montée en puissance devrait durer toute l'année prochaine.

Ce plan d'urgence s'attaque à la fois aux obstacles au recrutement (notamment pour les très petites entreprises) et au coût du travail à travers la suppression des effets de seuil financier à dix salariés et la prolongation de l'effort en matière d'allègements de charges au niveau du SMIC. Par ailleurs, le plan d'urgence s'attaque plus particulièrement au chômage des jeunes en leur proposant à la fois de nouveaux emplois aidés et une incitation financière à la reprise d'emplois dans les secteurs connaissant des difficultés de recrutement.

Ce plan d'action ambitieux est complété par des efforts spécifiques en matière de R&D et de relance des infrastructures de transport, de manière à préparer par l'innovation et l'investissement les emplois de demain.

Ces priorités sont mises en œuvre dans le respect des engagements en matière de dépenses publiques : les dépenses de l'État n'évolueront pas plus vite que l'inflation, en 2006 comme en 2005. Le respect de nos grands équilibres budgétaires, plus qu'une contrainte, est en réalité la condition d'efficacité de ce plan pour l'emploi. Avec une dette représentant 65 % du PIB, l'État doit se désendetter s'il veut pouvoir dégager des marges de manœuvre, réduire le poids des prélèvements obligatoires et encourager la prise de risque dans l'économie.

Plus largement, le budget 2006 sera marqué par deux nouveautés majeures, en matière de gouvernance budgétaire de l'État, qui sont détaillées dans ce rapport : la mise en œuvre de la LOLF et la réforme du pacte de stabilité et de croissance.

L'objectif de la LOLF est d'améliorer l'efficacité de la dépense publique. Cette nouvelle procédure budgétaire doit permettre à l'État de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats pour se réformer en profondeur, pour accroître le souci de la performance et du service rendu à un coût moindre, pour enfin dynamiser la gestion et ainsi favoriser les redéploiements. La LOLF constitue un puissant vecteur de réforme de l'État.

À la suite de l'intégration de la réforme de l'État au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la réforme de notre État devrait en outre connaître une nouvelle étape. En s'appuyant sur les actions conduites depuis 2002 de simplification, de développement de l'administration électronique et de promotion d'une nouvelle



gestion publique, et en les articulant avec le nouveau cadre budgétaire et comptable introduit par la LOLF, la réforme de l'État passe désormais par l'incitation des ministères à revoir leurs procédures et leur organisation. Les efforts porteront également sur la gestion de fonctions support de l'État (achats, immobilier, systèmes d'information de l'État).

La réforme du pacte de stabilité et de croissance apporte, quant à elle, une souplesse bienvenue à un cadre critiqué pour l'uniformité et l'application mécanique des règles. Elle déplace l'équilibre vers plus de pertinence économique et une application plus interprétative de la surveillance multilatérale, tout en conservant les ancrages nominaux prévus par le Traité (critères de 3 % et 60 %). Elle permet notamment de mieux prendre en compte les circonstances économiques qui impactent nos finances publiques, mais aussi d'anticiper les problèmes pour éviter qu'ils n'interviennent au pire moment. La réforme fait le pari de l'intelligence et incite au total à poursuivre les efforts de consolidation budgétaire déjà entrepris par le gouvernement.

Pour compléter ce panorama d'une gouvernance budgétaire profondément renouvelée, il faut insister sur la réforme des lois de financement de la sécurité sociale. Le projet de loi organique en discussion a pour objectif de donner plus de lisibilité et de crédibilité aux lois de financement de la sécurité sociale et doit permettre de mieux articuler les décisions sur les finances sociales avec les arbitrages globaux de finances publiques. Il se situe très clairement dans le prolongement de la réforme de l'assurance maladie et de la LOLF.

Dans ce contexte, la situation de gestion des collectivités locales n'en apparaît que plus atypique. Les contraintes générales des finances publiques laissent aujourd'hui de côté la problématique des finances des administrations publiques locales. Il serait souhaitable d'amorcer une réflexion sur l'impact de leurs décisions sur l'équilibre général des finances publiques. Des instances permettant un renforcement de la concertation et de l'information réciproque pourraient répondre à ces enjeux.

Ce rapport présente les objectifs et les modalités de ces réformes qui devraient permettre aux finances publiques d'améliorer leur gestion, d'assurer leur soutenabilité et de répondre au souci des Françaises et des Français d'une administration publique plus efficace.



## 1. DÉPENSES PUBLIQUES ET POLITIQUE BUDGÉTAIRE À COURT TERME

Grâce à des indicateurs de conjoncture (niveau de production industrielle, taux de chômage, indice mensuel des prix de détail, commerce extérieur, balance des paiements ou niveau des taux d'intérêt), l'État peut déterminer le secteur sur lequel il doit porter principalement ses efforts.

Comme il est difficile d'atteindre un équilibre dans tous les secteurs, des priorités peuvent être fixées. Par exemple, si des mesures sont prises en faveur de l'emploi, elles entraînent une hausse des dépenses publiques et un alourdissement des prélèvements. Il est aussi possible de se demander si réduire les charges des entreprises ne peut pas stimuler la croissance.

Pour atteindre ces priorités, des techniques conjoncturelles peuvent être employées. Elles prennent la forme d'une action globale sur la masse budgétaire. Le budget peut être qualifié de relance s'il tend à ranimer l'activité économique par une augmentation des dépenses, ou de rigueur s'il vise à réduire l'activité par une baisse des dépenses. Enfin, il peut être neutre s'il n'exerce aucune action sur l'activité ; les dépenses seront alors stables.

Comme leur nom l'indique, des actions plus spécifiques peuvent être conduites pour agir sur le budget, par exemple dans le secteur du bâtiment.

## 2. DÉPENSES PUBLIQUES ET POLITIQUE BUDGÉTAIRE À MOYEN TERME

Une politique budgétaire peut également fixer des objectifs à moyen terme. Elle prend la forme de dépenses pluriannuelles. Ainsi, la procédure des autorisations de programme permet d'engager des opérations d'investissement dont l'exécution ne peut être engagée que d'une manière pluriannuelle.

Pour lutter contre la pratique des budgets de reconduction, trois méthodes ont été employées : aux États-Unis le Planning Programming Budgeting system (PPBS), en France la rationalisation des choix budgétaires (RCB) et les budgets de programme.

En France, entre 1947 et 1967, la planification indicative ou encadrement du développement économique d'un pays par les pouvoirs publics est pratiquée avec succès. À partir de 1967, la planification française connaît une crise. Aussi, jusqu'en 1993, des plans sont élaborés sans valeur de programmation. En 1993, le XI<sup>e</sup> plan, qui devait couvrir la période 1993-1997 est abandonné au profit de lois quinquennales d'orientation. En revanche, la planification sectorielle se renforce avec la pratique des contrats de plan.

## 3. INFLUENCE ÉCONOMIQUE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

En raison des masses budgétaires en jeu, les dépenses publiques exercent un effet direct soit sur la consommation, par l'intermédiaire des dépenses relatives au personnel ou à l'action sociale, soit sur la production grâce aux dépenses d'investissement.

L'effet indirect ou multiplicateur de la dépense publique a été souligné par Keynes. La demande initiale créée par la dépense publique entraîne une dépense additionnelle sous la forme de consommation, de production ou d'épargne supplémentaires. Cet effet est parfois contesté : la dépense publique injectée dans le circuit économique ne produirait aucun revenu, aucune richesse nouvelle.

#### **4. INFLUENCE ÉCONOMIQUE DES RECETTES PUBLIQUES**

Une augmentation des prélèvements fiscaux va diminuer le pouvoir d'achat des consommateurs et, par conséquent, provoquer une baisse de la demande. La pression fiscale peut également entraîner une diminution de l'épargne si les agents économiques veulent maintenir leur consommation. En tout cas, l'effet sur la production est dépressif. En revanche, une baisse de la pression fiscale produit des effets économiques inverses. Aussi est-elle employée dans le cadre d'une politique de relance et de lutte contre le chômage.

Les cotisations sociales supportées par les salariés produisent le même effet que l'impôt sur le revenu. Une augmentation des cotisations entraîne une réduction du pouvoir d'achat. L'augmentation des cotisations patronales accroît les charges des entreprises. Elle pèse donc sur les prix et réduit la compétitivité des entreprises qui peuvent procéder à des licenciements.

Les emprunts influencent autant la consommation que la production. Les effets économiques des emprunts sont équivalents à ceux de l'impôt.

#### **5. LIMITES DE POLITIQUE BUDGÉTAIRE À MOYEN TERME**

Qu'elle emprunte la voie des techniques conjoncturelles ou du moyen terme, la politique budgétaire rencontre deux types de limites :

- la volonté de maîtriser les dépenses publiques. L'intention des gouvernements est soit de limiter la progression des dépenses publiques à celle de la production nationale soit de les réduire afin d'accroître la part du secteur privé ;
- la rigidité budgétaire. Certaines dépenses comme celles de personnel ou d'aide sociale sont irréductibles. Par exemple, la réduction des effectifs est difficilement concevable en cas de chômage. Au demeurant, une diminution des traitements servis aux fonctionnaires de l'État se heurterait à de vives réactions.



## ÉVALUATION DES CONNAISSANCES

### QUESTIONS

1. Quels sont les instruments à court terme de la politique budgétaire ?
2. Quels sont les instruments à moyen terme de la politique budgétaire ?
3. Quelles sont les limites de la politique budgétaire ?
4. Quels sont les effets économiques des dépenses de l'État ?
5. Quels sont les montants respectifs du budget de l'État et du PIB en 2006 pour la France ?
6. La France remplit-elle l'indicateur de convergence européenne en matière de déficit public en 2004 ?
7. Quels sont les effets économiques des recettes publiques ?
8. L'effet multiplicateur désigne-t-il :
  - a) L'accroissement des prélèvements publics ?
  - b) La multiplication des subventions publiques ?
  - c) L'influence des dépenses publiques sur l'activité économique ?



## RÉPONSES

1. Des techniques conjoncturelles peuvent être employées pour agir sur le budget. Elles prennent la forme d'une action globale sur la masse budgétaire. Le budget peut être qualifié de relance s'il tend à ranimer l'activité économique par une augmentation des dépenses, de rigueur s'il vise à réduire l'activité par une baisse des dépenses. Il peut être enfin neutre s'il n'exerce aucune action sur l'activité ; les dépenses seront alors stables. Comme leur nom l'indique, des actions plus spécifiques peuvent être conduites pour agir sur le budget, par exemple dans le secteur du bâtiment.

2. La procédure des autorisations de programme permet d'engager des opérations d'investissement dont l'exécution ne peut être engagée que d'une manière pluriannuelle.

Pour lutter contre la pratique de budgets de reconduction, trois méthodes ont été employées : aux États-Unis le Planning Programming Budgeting System (PPBS), en France la rationalisation des choix budgétaires (RCB) et les budgets de programme.

En France, entre 1947 et 1967, la planification indicative ou encadrement du développement économique d'un pays par les pouvoirs publics est pratiquée avec succès. Depuis 1993, le XI<sup>e</sup> plan, qui devait couvrir la période 1993-1997, est abandonné au profit de lois quinquennales d'orientation. En revanche, la planification sectorielle se renforce avec la pratique des contrats de plan.

3. La politique budgétaire rencontre deux types de limites :

- la volonté de maîtriser les dépenses publiques. L'intention des gouvernements est soit de limiter la progression des dépenses publiques à celle de la production nationale, soit de les réduire afin d'accroître la part du secteur privé.
- la rigidité budgétaire. Certaines dépenses comme celles de personnel ou d'aide sociale sont irréductibles. Par exemple, la réduction des effectifs est difficilement concevable en cas de chômage. Au demeurant, une diminution des traitements servis aux fonctionnaires de l'État se heurterait à de vives réactions.

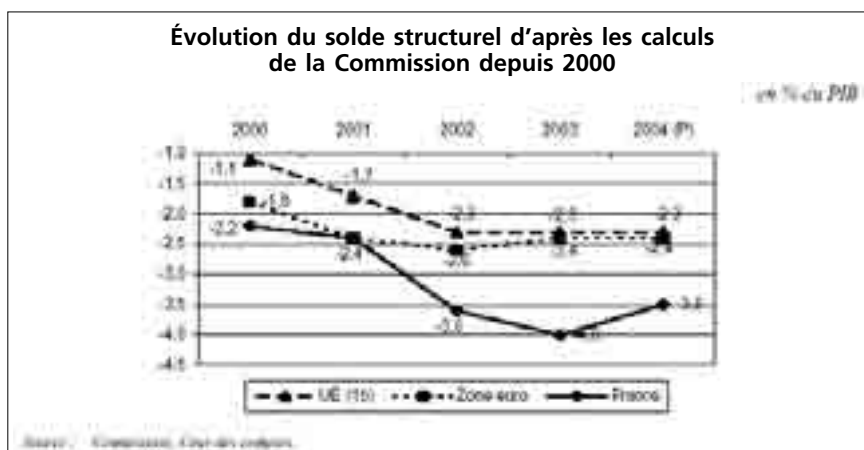
4. En raison des masses budgétaires en jeu, les dépenses publiques exercent un effet direct soit sur la consommation, par l'intermédiaire des dépenses relatives au personnel ou à l'action sociale, soit sur la production grâce aux dépenses d'investissement.

L'effet indirect ou multiplicateur de la dépense publique a été souligné par Keynes. La demande initiale créée par la dépense publique entraîne une dépense additionnelle sous la forme de consommation, de production ou d'épargne supplémentaires. Cet effet est parfois contesté : la dépense publique injectée dans le circuit économique ne produirait aucun revenu, aucune richesse nouvelle.

5. PIB estimé à 1 761 milliards d'euros ; budget de l'État : 266 milliards d'euros.

6. La France enregistre depuis plusieurs années, comme l'Allemagne, les plus forts déficits de la zone euro et de l'UE-15 (Grèce mise à part). Ils sont supérieurs à 3 % du PIB depuis 2002. La France partage enfin, avec son plus important partenaire, la particularité d'avoir, depuis 2002, un déficit primaire. **Déficit primaire, cela veut dire que la totalité des charges d'intérêts de l'année, mais aussi une partie des autres dépenses ordinaires, doivent être financées par l'emprunt.**

Depuis deux ans, selon les calculs de la Commission et de l'OCDE, la France présente un déficit structurel plus élevé qu'en Allemagne. Le solde structurel, obtenu en écartant la composante cyclique ou conjoncturelle des données budgétaires, permet d'isoler la situation « sous-jacente » réelle des finances publiques, i.e. les structures des dépenses et des recettes en dehors des cycles économiques. C'est le déficit du secteur public (État, collectivités locales, sécurité sociale), qui ne prend pas en compte les fluctuations de la conjoncture. Si l'économie est prospère, les recettes fiscales augmentent, et le déficit apparent, celui qui fait la une des journaux, diminue. Le solde de la France est, depuis 2002, comme celui de l'Allemagne, nettement plus dégradé que celui de la plupart des autres États européens. Seule la Grèce a eu, en 2004 comme en 2003, un résultat plus défavorable que le sien.



7. Une augmentation des prélèvements fiscaux va diminuer le pouvoir d'achat des consommateurs et, par conséquent, provoquer une baisse de la demande. La pression fiscale peut également entraîner une diminution de l'épargne si les agents économiques veulent maintenir leur consommation. En tout cas, l'effet sur la production est dépressif. En revanche, une baisse de la pression fiscale produit des effets économiques inverses. Aussi est-elle employée dans le cadre d'une politique de relance et de lutte contre le chômage.

Les cotisations sociales supportées par les salariés produisent le même effet que l'impôt sur le revenu. Une augmentation des cotisations entraîne une réduction du pouvoir d'achat. L'augmentation des cotisations patronales accroît les charges des entreprises. Elle pèse donc sur les prix et réduit la compétitivité des entreprises qui peuvent procéder à des licenciements.

Les emprunts influencent autant la consommation que la production. Les effets économiques des emprunts sont équivalents à ceux de l'impôt.

8. La réponse c) est la réponse exacte. L'effet indirect ou multiplicateur de la dépense publique a été souligné par Keynes. La demande initiale créée par la dépense publique entraîne une dépense additionnelle sous la forme de consommation, de production ou d'épargne supplémentaires. Cet effet est parfois contesté : la dépense publique injectée dans le circuit économique ne produirait aucun revenu, aucune richesse nouvelle. Les effets d'éviction atténuent les effets multiplicateurs keynésiens. Il est possible de recenser, à titre indicatif, les effets d'éviction suivants :

- éviction des dépenses privées par les dépenses publiques dès lors que l'emprunt, pour couvrir les dépenses publiques, entraîne une hausse des taux d'intérêt (*éviction par le taux d'intérêt*) ;
- éviction de la consommation si les ménages accroissent leur épargne afin de prévoir les impôts futurs qu'entraîneront les emprunts d'aujourd'hui (*équivalence Ricardo-Barro*) ;
- éviction des exportations si la hausse des taux d'intérêts liée aux emprunts supplémentaires entraîne une appréciation de la monnaie (*éviction par les taux de change*).

Les réponses a) et b) sont inexactes : l'augmentation des prélèvements publics et la multiplication des subventions publiques sont sans rapport avec les conséquences d'une dépense additionnelle globale créée pour alimenter le circuit économique.

# Les ressources publiques

## Fiscalité et prélèvements sociaux (répartition, évolution et mécanisme)

### Chapitre 2

Les ressources publiques de nature budgétaire comprennent deux grandes catégories : les prélèvements obligatoires et les ressources non obligatoires. Les prélèvements obligatoires peuvent être définis comme des prélèvements unilatéraux auxquels on ne peut se soustraire. Ils englobent l'ensemble des impôts et des cotisations sociales. Les impositions de toute nature et la parafiscalité composent les prélèvements obligatoires. Les ressources non obligatoires comprennent notamment les rémunérations versées en contrepartie de services rendus. Elles ne seront pas traitées ici.

Les ressources publiques de nature extra-budgétaire, i.e. les ressources de trésorerie représentaient plus de 120 milliards d'euros en 2004 pour ce qui concerne l'État. C'est pourquoi, elles seront analysées.





# 1 - Les ressources budgétaires

## 1.1 - Poids des prélèvements obligatoires

La France connaît l'un des taux de progression des prélèvements obligatoires les plus élevés au cours des dernières décennies. Entre 1970 et 1974, il se maintient autour de 36 % du produit intérieur brut (PIB). Il augmente ensuite d'un point chaque année pour atteindre, en 1984, 45 % du PIB. En 1999, il égale presque ce record avec 44,9 % du PIB.

La composition des prélèvements obligatoires figure dans le tableau ci-dessous.

### Prélèvements obligatoires depuis 1996

En pourcentage du PIB

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Impôts après transferts <sup>(1)</sup> perçus par</b>									
> l'État	16,4	16,4	16,3	17,0	16,2	15,8	15,1	14,8	15,9
> les organismes divers d'administration centrale	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,9	0,9	1,0
> <b>les administrations publiques locales</b>	<b>5,6</b>	<b>5,6</b>	<b>5,6</b>	<b>5,5</b>	<b>5,2</b>	<b>5,0</b>	<b>4,9</b>	<b>5,0</b>	<b>5,3</b>
> les administrations de Sécurité sociale	2,1	2,8	4,9	5,0	5,6	5,8	5,7	5,7	4,8
> les institutions de l'Union européenne	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4	0,3
<b>Cotisations sociales effectives <sup>(2)</sup> perçues par :</b>									
> l'État	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
> les administrations de Sécurité sociale	18,2	17,6	15,5	15,8	15,6	15,6	15,7	15,9	15,8
<b>Prélèvements obligatoires effectifs</b>	<b>43,9</b>	<b>44,1</b>	<b>44,0</b>	<b>44,9</b>	<b>44,1</b>	<b>43,8</b>	<b>43,1</b>	<b>43,1</b>	<b>43,4</b>

Les prélèvements comprennent :

(1) les impôts après transferts (i.e. après transferts de recettes fiscales et nets des impôts dus non recouvrables) ;

(2) les cotisations sociales effectives (nettes des cotisations dues non recouvrables).

Source : Insee, comptes de la Nation 2004 - base 2000.

En 2004, les impôts de l'État augmentent de 1,1 point pendant que ceux de la sécurité sociale diminuent de 0,9 point. Outre le dynamisme des rentrées fiscales, cela résulte de l'intégration dans le budget de l'État de recettes fiscales liées au tabac, à l'alcool et à la TIPP, auparavant affectés au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales (FOREC), supprimé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Par ailleurs plusieurs mouvements affectent la répartition entre la sécurité sociale et les organismes divers d'administration centrale.

Les comparaisons internationales montrent que le taux des prélèvements obligatoires rapporté au PIB est généralement supérieur en France par rapport à l'étranger. Ainsi, en 1997, les États-Unis et l'Allemagne ont un taux respectivement de 29,7 et de 37,2 % contre 45,1 % en France.

Les Français paient sans doute plus d'impôts et de cotisations sociales que les Américains, mais ils reçoivent aussi beaucoup plus sous forme de transferts de la part de l'État et de la sécurité sociale. Le contribuable américain qui doit lui-même financer les études de ses enfants et sa protection sociale a le sentiment sans doute de payer trop d'impôts par rapport aux services rendus par l'État.

Toutefois, les prélèvements obligatoires doivent être justifiées par la nécessité de la dépense publique. L'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose : « Les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes, ou par

Les prélèvements obligatoires dans les pays industrialisés (en % du PIB)											
Pays	1981	1984	1985	1986	1987	1989	1990	2000	2001	2002	2003
France*	41,1	43,4	43,9	45,0	45,2	45	45,7	45,1	44,9	44,5	44,1
Allemagne	37,8	39,1	39,2	37,4	37,9	37,1	37,7	37,4	36,9	36,9	36,2
Belgique	43,5	43,9	43,8	45	45,8	45,2	45,7	45,7	45,8	46,1	45,8
Danemark	39,9	39,9	40,4	40,9	40,8	39,1	39,5	39,6	39,9	40,9	40,9
Espagne	33,5	33,6	33,9	33,8	33,8	34,8	35,0	35,2	35,0	35,6	35,8
Grèce*	30,9	31,2	30,4	30,2	30,6	30,9	30,9	30,2	30,6	30,9	30,9*
Irlande	34,4	35,5	35,9	35,9	35,2	35,7	35,9	35,2	35,1	35,1	34,9
Italie	42,1	41,1	41,2	41,7	41,2	42,9	43,2	43,2	42	42,6	42,1
Luxembourg	41,8	41,9	42,3	42,1	41,5	42,3	42,1	42,2	42,1	42,8	42,8
Pays-Bas	36,1	36,1	36,1	36,1	36,1	36,1	36,1	36,1	36,1	36,1	36,1
Portugal*	30,9	30,7	30,9	30,9	30,7	30,9	30	30,1	30,1	30,1	30,1*
Royaume-Uni	35,4	35,3	35	35,7	35,3	35,4	35,7	35,8	35,2	35,1	35,1
Suède	36,8	37,2	36,8	36,9	37,7	36,1	36,1	35,8	35,8	35,2	35,8
États-Unis	27,1	27,8	27,8	28,3	28,7	28,3	28,4	28,9	28,8	28,7	28,1*
Moyenne	38,2	37,1	37,8	37,7	38	37	36,8	37,1	37,1	37,3	36,9*
Moyenne UE 15	40,1	40,4	40,1	40,1	40,1	40,1	40,1	40,1	40,1	40,1	40,1*
Moyenne OCDE*	36	36,1	36,2	36,5	36,2	36,2	36	36,2	36,1	36,1	36,2*

\* Les données des prélèvements obligatoires sont basées sur le calcul des dépenses publiques des administrations publiques (DAP) de l'OCDE. Les données des dépenses publiques des administrations publiques (DAP) de l'OCDE sont basées sur le calcul des dépenses publiques des administrations publiques (DAP) de l'OCDE. Les données des dépenses publiques des administrations publiques (DAP) de l'OCDE sont basées sur le calcul des dépenses publiques des administrations publiques (DAP) de l'OCDE.

© Les données sont basées sur les données de l'OCDE 2002.

Source: Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1980-2004.

Part des principaux prélèvements obligatoires dans le PIB (2003)						
Pays	Impôts sur le revenu et les bénéfices	Sécurité sociale	Impôts sur le patrimoine	Impôts sur les biens et services	Autres	Total
France	10,2	16,7	3,3	11,2	2,8	44,2
Allemagne	9,9	14,7	0,9	10,6	0,1	36,2
Belgique	17,8	14,5	1,5	11,3	0,7	45,8
Danemark	29,2	1,7	1,8	15,9	0,4	49,0
Espagne	10,1	12,6	2,6	10,3	0,2	35,8
Grèce*	8,9	11,8	1,7	13,4	0,1	35,9
Irlande	12,0	4,5	2,0	11,5	0,0	30,0
Italie	13,2	12,9	3,5	11,2	2,6	43,4
Luxembourg	14,9	11,5	3,1	11,9	0,2	41,6
Pays Bas	9,9	14,1	2	12,3	0,5	38,8
Portugal*	9,4	9,2	1,1	13,9	0,3	33,9
Royaume Uni	12,9	6,4	4,2	11,6	0,2	35,3
Suède	18,5	14,7	1,6	13,3	2,7	50,8
Etats Unis*	11,8	6,9	3,2	4,6	0	26,5
Japon*	7,9	9,9	2,8	5,2	0	25,8
Moyenne UE 15	14,0	11,4	1,9	12,3	1,0	40,6
Moyenne OCDE	12,9	9,3	1,9	11,4	0,8	36,3

\*Données 2002

Source: Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-2003.

leurs représentants, la nécessité de la contribution publique. » Autrement dit, les prélèvements obligatoires ne doivent pas donner lieu à gaspillage.

La question se pose de savoir si l'augmentation constante des prélèvements obligatoires ne constitue pas un obstacle important au développement économique et ne contribue pas au maintien du chômage.

La réduction des prélèvements obligatoires peut être difficilement envisagée en raison de la rigidité des dépenses de l'État (voir première partie, chapitre 1 : Les aspects économiques et politiques du budget de l'État), largement liée aux dépenses de personnel et aux dépenses de transfert.

La réduction des prélèvements sociaux renvoie à la diminution des prestations. Cela signifie qu'un système d'assurance complémentaire financé par des contributions volontaires se développera. Ce serait la généralisation d'une protection sociale à deux vitesses et l'abandon du système actuel largement fondé sur la solidarité.

## 1.2 - Les impositions de toute nature

La notion d'impositions de toute nature figure aux articles 34 de la Constitution et 3 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.

Les impositions de toutes natures comprennent alors les impôts, les taxes et les redevances. Ce sont donc des prélèvements qui ne constituent ni une redevance pour service rendu (redevance d'eau) ni une taxe parafiscale (redevance audiovisuelle) ni une cotisation sociale.

### *L'impôt*

La définition générale des impôts permet de les caractériser. L'impôt « est une prestation de valeurs pécuniaires, exigée des contribuables d'après des règles fixes, en vue de couvrir des dépenses d'intérêt général, et uniquement à raison du fait que les individus qui doivent les payer sont membres d'une communauté politique organisée ». Cette définition est tirée du cours de finances publiques de Gaston Jèze<sup>16</sup>.

Étant une prestation pécuniaire, le paiement en nature de l'impôt est exceptionnel, par exemple en matière de droits de succession qui peuvent être payés au moyen d'œuvres d'art.

Il est établi d'après les facultés contributives des contribuables. Cette caractéristique renvoie à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 :

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

Perçu à titre définitif, ce caractère permet de distinguer l'impôt de l'emprunt (voir développements ci-après relatifs aux ressources extra-budgétaires de l'État ou de trésorerie).

L'impôt est levé sans contrepartie directe. Il n'est pas affecté à une dépense donnée de l'État (voir première partie chapitre 4.1., principe de l'universalité).

Les recettes budgétaires de l'État sont pour l'essentiel des recettes fiscales comme le révèlent les tableau et graphique suivants, extraits du rapport de la Cour des comptes sur les résultats de la gestion budgétaire<sup>17</sup>.

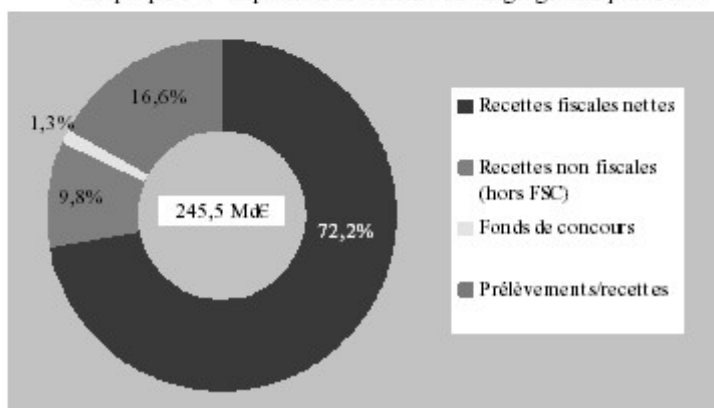
16. JEZE Gaston, op. cit, p. 326.

17. Cour des comptes, op. cit., p. 8. Cf supra n° 6.

	2000	2001	2002	2003	2004	04/03	Moy. 00/04
Recettes fiscales nettes	240,1	244,9	240,2	239,8	265,7	10,8%	2,6%
Recettes non fiscales (hors FSC)	30,5	33,8	35,4	32,7	36,2	10,8%	4,4%
Prélèvements sur recettes	-43,5	-46,2	-49,6	-52,9	-61,2	15,6%	8,9%
dont collectivités territoriales	-28,9	-31,7	-34,8	-36,6	-45,7	24,8%	12,1%
dont Union européenne	-14,7	-14,5	-14,8	-16,3	-15,5	-4,8%	1,3%
<b>Sous-total hors fonds de concours</b>	<b>227,1</b>	<b>232,5</b>	<b>226,1</b>	<b>219,6</b>	<b>240,7</b>	<b>9,6%</b>	<b>1,5%</b>
Fonds de concours	6,0	4,6	4,1	4,5	4,8	6,7%	-5,4%
<b>Total des recettes du budget général</b>	<b>233,1</b>	<b>237,1</b>	<b>230,1</b>	<b>224,1</b>	<b>245,5</b>	<b>9,6%</b>	<b>1,3%</b>

Source : MINEFI, Cour des comptes

Graphique 5 - Répartition des recettes du budget général pour 2004



### *La taxe*

Il est possible de distinguer la taxe de l'impôt, car elle correspond à une certaine contrepartie et fait l'objet, en général, d'une affectation. Toutefois, des abus de langage conduisent à confondre taxe et impôt. Ainsi la TVA ou les impôts directs locaux, taxes foncières, taxe d'habitation et taxe professionnelle, sont de véritables impôts puisqu'ils ne correspondent à aucune contrepartie directe. Généralement prélevée au profit de l'État, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs, la taxe se différencie ainsi de la taxe parafiscale. La taxe est toujours obligatoire, ce qui la distingue du prix. Elle est prélevée en contrepartie de l'utilisation d'un service public, ce qui la différencie de l'impôt. Elle est sans corrélation avec le coût du service rendu, ce qui la distingue de la redevance.

### *La redevance*

La redevance est une somme versée à échéances périodiques en contrepartie d'un avantage concédé de manière contractuelle. À la différence de l'impôt, elle n'est pas perçue par voie d'autorité. Contrairement à l'impôt, et comme la taxe, elle

correspond à une contrepartie. À la différence de la taxe, la redevance est fixée en proportion du service rendu. Dans le secteur public local, les redevances d'eau et d'assainissement peuvent être citées à titre d'exemple.

Le mécanisme des impositions, dans ses grandes lignes, renvoie à la portée de l'autorisation budgétaire en matière de recettes, au déroulement de l'exécution des recettes et au régime juridique applicable aux créances de l'État. En matière de recettes, l'autorisation budgétaire possède un caractère obligatoire indicatif, à la différence des crédits budgétaires qui peuvent ne pas être employés au cours d'un exercice. Enfin, si les autorisations de dépenses sont spécialisées, les recettes sont régies par le principe de non-affectation.

### *Procédure d'exécution des recettes*

Comme en matière de dépenses (voir troisième partie, chapitre 4 : procédure d'exécution des dépenses), l'opération de recettes comporte quatre phases :

- le **fait générateur**, le plus souvent la loi fiscale, donne naissance à la créance d'impôt. Le contribuable est alors automatiquement placé sous l'empire de l'ensemble des dispositions fiscales ;
- la **liquidation** consiste à chiffrer exactement le montant de la créance. Soit l'administration fiscale en matière d'impôt sur le revenu (IR) par exemple, soit le contribuable lui-même pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS), soit le juge, en cas de contestation, liquident l'impôt ;
- **toute créance liquidée fait l'objet d'un ordre de recette** qui prend la forme du titre de perception émis par l'ordonnateur, d'un extrait de décision de justice, d'un acte formant titre ou d'un arrêté de débet. Ainsi, pour les impôts directs comme l'IR, le titre est constitué par le rôle nominatif. En revanche, les impôts indirects comme la TVA ne donnent pas lieu à émission d'un titre de perception : l'opération de liquidation vaut titre de recette ;
- la **phase de recouvrement ou d'encaissement** de la recette incombe en principe à un comptable public, comptable du Trésor pour le recouvrement de l'IR ou de l'IS.

## 1.3 - La parafiscalité

Les taxes parafiscales regroupent les prélèvements obligatoires perçus au profit d'autres personnes que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs.

Le dernier alinéa de l'article 4 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 définissait la parafiscalité : « Les taxes parafiscales, perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, sont établies par décret en Conseil d'État, 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 ».

La loi de finances pour 2000 autorisait la perception de 43 taxes parafiscales. La plupart étaient des taxes perçues dans un intérêt économique. La taxe parafiscale la plus importante est la redevance pour droit d'usage des appareils de télévision. La liste des taxes parafiscales figure chaque année dans une des annexes de la loi de finances : l'état E (chapitre 11 - Les lois de finances initiales, rectificatives et de règlement).

Deux éléments sont importants pour caractériser une taxe parafiscale : son objet économique ou social ainsi que l'affectation de son produit.

De même, les redevances prélevées sur les consommations d'eau et destinées aux agences de l'eau sont bien des taxes parafiscales mais le taux qui est déclaré pour chacune d'elle n'a pas de base législative. Le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques a vocation à remédier à cette anomalie pourtant dénoncée par le Conseil constitutionnel.

En 2000, les cotisations sociales et la fiscalité de l'État représentaient une somme presque équivalente, respectivement 34,5 % et 37,6 % des prélèvements obligatoires.

Des relations financières existent entre le financement des dépenses de protection sociale et les dépenses de l'État. En 2000, les impôts affectés aux organismes sociaux représentent plus de 10 % des prélèvements obligatoires (voir première partie, chapitre 4.1 - Le principe de l'unité).

Au demeurant, la protection sociale est financée non seulement par des cotisations sociales mais aussi, progressivement, par l'impôt avec la création de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).

La justification de la parafiscalité proprement dite est controversée. Les partisans des taxes parafiscales font valoir :

- qu'elles favorisent la décentralisation ;
- qu'elles frappent directement les bénéficiaires de l'activité des organismes intéressés ;
- qu'elles favorisent le développement de la formation professionnelle et de la recherche.

Les adversaires des taxes parafiscales soutiennent :

- qu'il est anormal que l'État confie son droit régalien de lever l'impôt à l'encontre d'organismes de droit privé ;
- que la parafiscalité déroge à la règle de non-affectation des recettes et au principe de légalité, puisque la création d'une taxe parafiscale relève du décret et donc du pouvoir réglementaire ;
- qu'elle pèse sur les prix. En effet la taxe parafiscale est payée par le consommateur et non par les professionnels qui la versent.

Au demeurant, les taxes parafiscales contreviendraient au droit communautaire :

- en tant que prélèvements, elles introduiraient une discrimination interdite par l'article 95 du traité relatif à la communauté économique européenne (CEE) ;

elles pourraient constituer une taxe sur le chiffre d'affaire contraire à la 6<sup>e</sup> directive européenne ;

- en tant qu'aides à un secteur économique, elles ne seraient pas conformes au régime des aides fixé par les articles 92 et 93 du traité relatif à la CEE.

Le régime des taxes parafiscales et des cotisations sociales est dominé par deux traits originaux : le législateur n'est pas directement compétent pour les fixer et elles échappent à la règle de non-affectation des recettes.

Les taxes parafiscales sont établies par le pouvoir réglementaire ; toutefois, leur perception au-delà du 31 décembre de l'année de leur perception doit être autorisée, chaque année, par une loi de finances. De même, selon les jurisprudences du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel, la loi détermine les différentes catégories d'assujettis et de cotisations sociales. En revanche, le pouvoir réglementaire fixe leur taux par décret. Au demeurant, les cotisations sociales ne sont pas soumises au principe de l'autorisation annuelle donnée par le Parlement.

La taxe parafiscale connaît une double affectation : elle est affectée à une personne morale de droit privé ou de droit public, sauf l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs. Elle est également affectée à un objet précis comme le développement de la formation professionnelle ou de la recherche scientifique. De même, les cotisations sociales sont affectées aux organismes sociaux dont elles relèvent. Elles assurent également le financement de la protection sociale.

**À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 a supprimé les taxes parafiscales.**

## **2 - Les ressources extra-budgétaires ou de trésorerie**

S'agissant de l'État, l'article 2 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose : « Les ressources et les charges de l'État comprennent les ressources et les charges budgétaires *ainsi que* les ressources et les charges de trésorerie. »

Selon l'article 25 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, 2<sup>e</sup> alinéa, l'emprunt est un moyen de financer la trésorerie de l'État et, à ce titre, ne figure pas parmi les ressources budgétaires, mais parmi les ressources de trésorerie.

Toutefois, la première partie de la loi de finances de l'année doit comporter en plus des autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État une évaluation des ressources et des charges de trésorerie concourant à la réalisation de l'équilibre financier alors que l'ordonnance de 1959 ne s'intéressait qu'aux charges, présentées dans un tableau de financement.

La seconde partie autorise les octrois de garantie et les reprises de dette.

Les évaluations de ressources et de charges de trésorerie font l'objet d'un vote unique (art. 43) et sont définitivement arrêtées par la loi de règlement (art. 37). La création d'un compte de commerce spécifique, le compte de la dette de l'État permet d'identifier aisément les mouvements relatifs aux emprunts.



Les crédits relatifs aux charges de la dette sont évaluatifs et sont ouverts sur des programmes différents de ceux qui sont dotés de crédits limitatifs.

Selon l'article 26, les emprunts émis par l'État ou toute personne morale de droit public ne peuvent être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique.

Grâce à la Cour des comptes<sup>18</sup>, il est possible de mesurer l'évolution des ressources et des charges de trésorerie pour ce qui concerne l'État.

Le **besoin de financement** comprend deux éléments :

- les opérations budgétaires, autrement dit le déficit budgétaire qui diminue à 45,6 milliards d'euros en raison de recettes fiscales plus importantes que prévues ;

**Tableau de financement de l'État**

<i>En milliards d'euros</i>	2002	2003	2004
<b>Ressources de financement</b>	121,7	128,3	122,1
<b>Dette financière négociable :</b>	132,8	141,3	120,8
OAT	54,2	67,7	77,0
BTAN	42,9	33,1	35,4
Solde des émissions de BTF	35,7	20,5	-11,6
<b>Dette financière non négociable (hors FMI)</b>	-0,9	-0,7	-0,1
<b>Variation des comptes de correspondants</b>	5,1	-14,7	1,5
<b>Variation de la trésorerie</b>	-15,0	3,3	-2,2
<b>Autres opérations</b>	-0,2	-0,9	2,0
<b>Besoin de financement</b>	121,7	128,3	122,1
<b>Opérations budgétaires</b>	50,8	58,1	45,6
<b>Remboursements :</b>	70,9	70,3	76,5
OAT et long terme	19,5	33,9	37,5
BTAN	50,2	36,3	39,0
Dette prise en charge par l'Etat et autres engagements	1,2	0,1	0,0

Source : Cour des comptes. Obligations assimilables du Trésor (OAT), bons du Trésor à annuité normale (BTAN), bons du Trésor Fixe (BTF).

- les remboursements, en capital de la dette, qui augmentent à 76,5 milliards d'euros en raison d'une politique d'émission de la dette orientée vers le long terme<sup>19</sup>. Ainsi, dans un contexte de taux longs d'intérêt historiquement bas, la France a procédé à deux émissions d'OAT à quinze ans, une émission à trente ans en 2004, et même une émission à cinquante ans en 2005.

Les **ressources de financement** comprennent deux composantes :

- une politique d'émission orientée vers le long terme (voir ci-dessus) ;

18. « Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004, rapport sur les comptes de l'Etat », p. 25. Le rapport peut être consulté sur le site Internet de la Cour des comptes à l'adresse <http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/budget2004/comptes-etat.pdf>.

19. Cour des comptes, op. cit., p. 45. Cf supra n° 6

– la diminution de l'encours des BTF. Ce phénomène marque une rupture par rapport aux deux années précédentes, au cours desquelles la dette financière négociable à court terme avait plus que doublé passant de 51,9 milliards d'euros, fin 2001, à 108 milliards, fin 2003. Cette situation s'explique par une exécution budgétaire meilleure que celle envisagée en loi de finances initiale. Et les titres à court terme jouent traditionnellement le rôle de variable d'ajustement du programme d'emprunt, à la hausse lorsque la situation budgétaire est moins bonne que prévue (comme en 2002 et 2003) et à la baisse lorsqu'elle s'améliore.

Selon la Cour des comptes<sup>20</sup> : « L'augmentation de l'endettement total des administrations publiques a été moindre en 2004 qu'en 2003 (7 % au lieu de 10,5 %). » **L'État reste, en France, le principal débiteur public.**

« Toutefois, l'endettement des organismes divers d'administration centrale (ODAC) [comme le Fonds national de solidarité ou le Collège de France] s'aggrave de plus de 60 % ; la hausse enregistrée en 2004 correspond à la reprise par la CADES de la dette accumulée par la branche maladie, maternité, invalidité, décès du régime général pour un montant de 35 milliards d'euros. Pour les ODAC, l'amélioration d'ensemble du solde est sans rapport avec l'évolution de la dette du sous-secteur, qui atteint 90,2 milliards d'euros, soit 5,5 % du PIB et 8,5 % de la dette publique, en augmentation de 60 % (près de 35 milliards d'euros) d'une année sur l'autre. »

**« La dette des administrations centrales (État + ODAC) s'accroît toujours plus rapidement que le déficit net : + 76 milliards d'euros en 2004 pour un besoin de financement net de 42,3 milliards d'euros, soit pratiquement la même augmentation qu'en 2003, alors que le besoin de financement constaté en 2004 est inférieur de 26 % au niveau atteint en 2003. La raison principale de cet écart tient, à nouveau, au transfert des dettes sociales vers la CADES (32 milliards d'euros). »**

S'agissant des administrations publiques locales (APUL) [comme les collectivités locales], la dette s'est accrue de 2,4 % par rapport à 2003 et de 6,2 % par rapport à 2002, alors qu'elle était quasiment stable depuis 1998. Avec un total de 112,4 milliards d'euros, elle représente 6,8 % du PIB et 10,5 % de la dette des administrations publiques.

« Enfin, la réduction de la dette des administrations de sécurité sociale (ASSO), [comme le régime général de sécurité sociale ou les hôpitaux publics], résulte du transfert des déficits de la branche assurance maladie du régime général, prévu par la loi du 13 août 2004, vers la CADES. Elle masque le quasi-doublement de la dette de l'UNEDIC (10,3 milliards d'euros contre 5,8 milliards d'euros), qui est garantie à hauteur de 60 % par l'État. »

20. Cour des comptes, op. cit., p. 26. Cf supra n° 12

	ÉTAT	ODAC	APUL	ASSO	Total
2003	798,7	55,2	109,8	31,7	995,6
2004	839,8	90,2	112,4	24,5	1 067,0
2004 (%)	78,8 %	8,5 %	10,5 %	2,2 %	100 %
Variation 2003-2004	+5,1 %	+63,1 %	+2,4 %	-22,7 %	+7,2 %

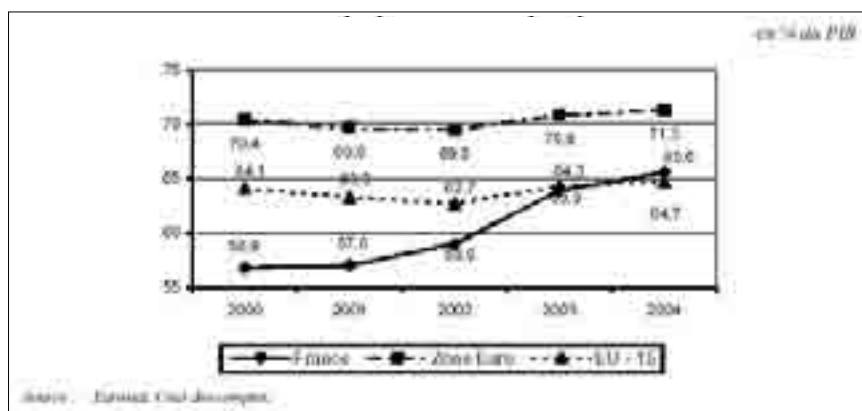
Source : INSEE, Cour des comptes.

La Cour des comptes se livre à une comparaison des dettes publiques, en ces termes<sup>21</sup> :

« Les dettes publiques françaises (65,6 % du PIB) et, *a fortiori*, allemande (66 %) ont dépassé pour la première fois, en 2004, les moyennes UE-15 (64,7 %) et UE-25 (63,8 %). Elles sont encore inférieures à la moyenne constatée pour la zone euro (71,1 %), car celle-ci se trouve très alourdie, aussi bien en niveau que pour son évolution, d'une part, par le poids relatif des dettes de l'Allemagne et de la France, qui augmentent rapidement, et, d'autre part, par celles des trois États les plus endettés (Grèce, Italie, Belgique). L'écart, toutefois, tend là aussi à se réduire progressivement : la dette publique française, en 2004, a représenté 92 % de la moyenne de la zone euro. Ce pourcentage, en 2000, n'était encore que de 80,7 %. »

Pour Paul Fabra :

« La référence au PIB n'est pas opportune<sup>22</sup>, parce qu'en termes purement économiques (économique s'oppose ici à financier) le montant, tant absolu que relatif de l'endettement n'a aucune raison d'exercer une influence décisive sur le pays. Un pays (on songe à l'exemple de l'Italie, mais on pourrait en citer d'autres), où la dette publique dépasse 100 % du PIB n'est pas, du point de vue de la



21. Cour des comptes, op. cit., p. 27. Cf supra n° 12.

22. FABRA Paul, « Les faux-semblants de la dette publique », in journal *Le Monde* du 25 décembre 1990.

croissance, fondamentalement plus mal placé qu'un autre où cette proportion est, mettons, de 20 à 30 %. Comme le gouvernement est bien placé pour le savoir, la variable véritablement décisive est le pourcentage de la charge budgétaire de la dette, c'est-à-dire le paiement des intérêts, par rapport au total des dépenses budgétaires. »

**Dans le secteur public local**, la dette est plutôt appréciée en fonction du total des recettes de fonctionnement. Ainsi s'explique la définition de la marge d'auto-financement courant<sup>23</sup>.

23. Marge d'autofinancement courant : dépenses réelles de fonctionnement (hors travaux en régie et transferts de charges) et remboursement de la dette/recettes réelles de fonctionnement. C'est une manière d'apprécier la capacité pour une commune de rembourser l'annuité en capital des emprunts contractés.



## POUR EN SAVOIR PLUS

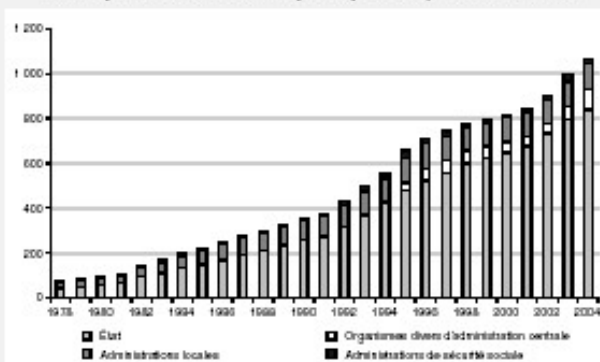
Le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques juin 2005, tome 1, rappelle, dans un encadré intégralement reproduit ici, l'exigence d'une meilleure maîtrise de la dette publique.

### Encadré 5 : l'exigence d'une meilleure maîtrise de la dette publique

L'État devra faire face à des échéances annuelles de remboursement très élevées pendant au moins les 10 prochaines années.

Le poids de l'endettement public dans le PIB a fortement progressé depuis le début des années 80. Le ratio d'endettement public est passé de 20,7% du PIB en 1980 à 64,7% en 2004. La montée de l'endettement public reflète essentiellement l'augmentation de la dette de l'État : la dette de l'État est ainsi passée de 12,4% du PIB en 1980 (soit 54,5 Mds€) à 51,0% en 2004 (soit 839,9 Mds€).

Décomposition de la dette publique française en mds d'€

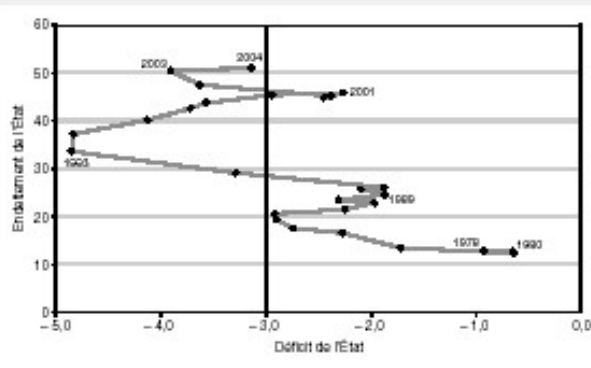


Source : Insee.

Cette progression de la dette n'a pas eu pour contrepartie une accumulation d'actifs à due concurrence. Selon la comptabilité nationale, la valeur des actifs de l'État est passée de 114,2 Mds€ au 31 décembre 1977 à 379,6 Mds€ au 31 décembre 2002 (dernier chiffre publié par l'Insee), alors que le passif financier progressait de 55,2 à 886 Mds€ sur la même période. La valeur nette, qui mesure les «fonds propres» de l'État, est donc passée sur la même période de 59 à -506 Mds€, soit -33% du PIB. Cette évolution signifie que l'endettement de l'État n'a pas servi à financer des investissements mais des dépenses courantes.

L'accroissement de la dette correspond à l'effet boule de neige d'un recours continu à l'endettement y compris pendant les années de bonne conjoncture économique. L'État s'endette pour financer le solde budgétaire s'il est déficitaire ainsi que les remboursements des dettes émises les années déficitaires précédentes. Sachant que tous les budgets ont été en déséquilibre sur la période 1978-2005 indépendamment des embellies conjoncturelles, la trajectoire de la dette s'est inscrite dans une dynamique de progression auto-entretenue. Le résultat de cet effet «boule de neige» est un glissement progressif des déficits jumeaux avec des ratios déficit/PIB et dette/PIB ascendants, comme le montre le graphique suivant.

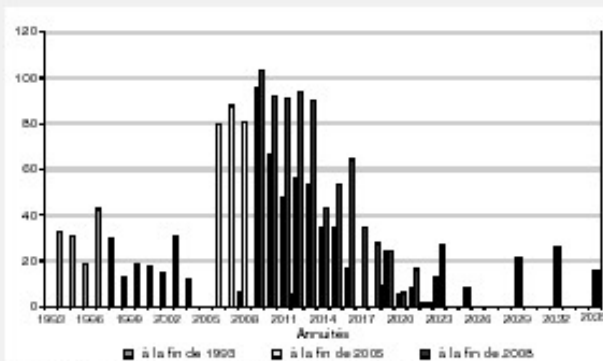
**Les déséquilibres jumeaux :  
évolution de la dette et du déficit de l'État en % du PIB**



Source : Insee.

Ce phénomène de «consolidation» par addition successive des déficits annuels se traduit pour l'État par un niveau inégalé d'amortissement de dette sur la période 2006-2009. Au-delà de cette période, on constate que les amortissements de dette restent supérieurs à 90 Mds€ entre 2010-2013 et tendent même à s'accroître, tel que l'illustre le profil de remboursement prévisionnel. Ce profil est élaboré dans le cadre des engagements du programme de stabilité de la France et sur la base d'hypothèses conventionnelles tenant à la reconduction de la structure du programme d'émissions 2005. Ces hypothèses conventionnelles ne préjugent, bien entendu, en rien des décisions qui pourraient être prises à l'avenir.

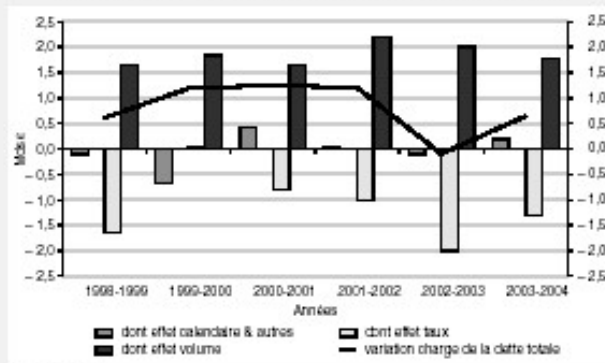
**Évolution du profil de remboursement de la dette négociable (horizon 2036)**



Source : AFT, hypothèse du Programme de stabilité CE.

Pour autant, depuis 3 ans, la charge budgétaire de la dette n'a connu qu'une progression contenue : la persistance de taux d'intérêt historiquement faibles a en effet conduit à une baisse du coût moyen de la dette (effet-taux) qui a compensé l'essentiel de la forte progression en volume de la dette (effet-volume). Entre 2003 et 2004, la charge nette de la dette n'a ainsi progressé que de 0,64 Md€, alors que l'encours de la dette négociable s'accroissait de 45 Mds€.

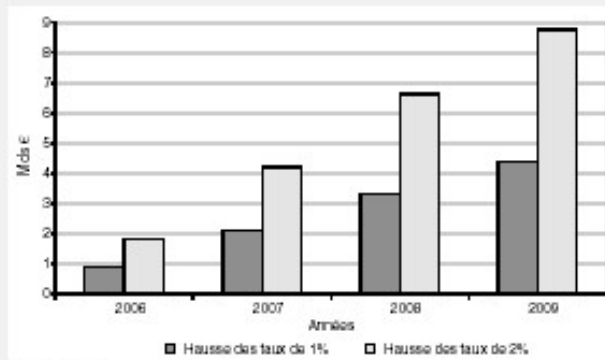
### Évolution de la charge de la dette négociable de l'État



Source : AFT.

La projection des remboursements futurs présentée ici serait aggravée par un retour à des conditions de taux « normales » au regard du dernier quart de siècle. L'effet d'une hausse des taux sur les soldes budgétaires est rapide et potentiellement massif. Ainsi une hausse des taux de 2% sur 2005 se traduirait par une augmentation de la charge d'intérêt sur la dette négociable de 8,7 Mds € en 2009.

### Impact de la charge d'intérêt d'une hausse de 1 ou 2% sur les taux d'intérêt



Source : AFT.



## 1. RESSOURCES BUDGÉTAIRES

### 1.1 Poids des prélèvements obligatoires

Les comparaisons internationales montrent que le taux des prélèvements obligatoires rapporté au PIB est généralement supérieur en France par rapport à l'étranger. Ainsi, en 1998, les États-Unis et l'Allemagne ont un taux respectivement de 28 et de 37 % contre 44,9 % en France.

Depuis dix ans, la proportion des dépenses de l'État a diminué. En revanche, la part des dépenses locales et des dépenses des organismes sociaux a augmenté.

Les Français paient sans doute plus d'impôts et de cotisations sociales que les Américains, mais ils reçoivent aussi beaucoup plus sous forme de transferts de la part de l'État et de la Sécurité sociale. Et les Américains doivent, pour un même niveau de vie, payer des services offerts par le marché mais de leur propre initiative. Toutefois, les prélèvements obligatoires doivent être justifiées par la nécessité de la dépense publique.

La réduction des prélèvements obligatoires peut être difficilement envisagée en raison de la rigidité des dépenses de l'État, largement liée aux dépenses de personnel et aux dépenses de transfert. La réduction des prélèvements sociaux renvoie à la diminution des prestations.

### 1.2 Les impositions

L'impôt est une prestation pécuniaire requise des contribuables, par voie d'autorité, d'après leurs facultés contributives, à titre définitif et sans contrepartie directe, afin d'assurer la couverture des charges publiques ou d'atteindre les objectifs fixés par la puissance publique.

Il est possible de distinguer la taxe de l'impôt car elle correspond à une certaine contrepartie et fait l'objet, en général, d'une affectation.

La redevance est une somme versée à échéances périodiques en contrepartie d'un avantage concédé de manière contractuelle.

En matière de recettes, l'autorisation budgétaire possède un caractère obligatoire à la différence des crédits budgétaires qui peuvent ne pas être employés au cours d'un exercice. L'opération de recettes comporte quatre phases : le fait générateur, la liquidation, l'ordre de recette et le recouvrement ou l'encaissement.

### 1.3 La parafiscalité

Les taxes parafiscales regroupent les prélèvements obligatoires perçus au profit d'autres personnes que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs. La taxe parafiscale la plus importante est la redevance pour droit d'usage des appareils de télévision.



Deux éléments sont importants pour caractériser une taxe parafiscale : son objet économique ou social ainsi que l'affectation de son produit. Par conséquent, les cotisations sociales sont un candidat sérieux à la parafiscalité.

Le régime des taxes parafiscales et des cotisations sociales est dominé par deux traits originaux : le législateur n'est pas directement compétent pour les fixer et elles échappent à la règle de non – affectation des recettes.

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 a supprimé les taxes parafiscales.

## **2. LES RESSOURCES EXTRA-BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT**

En application de l'article 25 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, les ressources de trésorerie ou de financement comprennent deux composantes :

- une politique d'émission orientée vers le long terme (voir ci-dessus) ;
- la diminution de l'encours des BTF. Ce phénomène marque une rupture par rapport aux deux années précédentes, au cours desquelles la dette financière négociable à court terme avait plus que doublé passant de 51,9 milliards d'euros fin 2001 à 108 milliards fin 2003. Cette situation s'explique par une exécution budgétaire meilleure que celle envisagée en loi de finances initiale. Et les titres à court terme jouent traditionnellement le rôle de variable d'ajustement du programme d'emprunt, à la hausse lorsque la situation budgétaire est moins bonne que prévue (comme en 2002 et 2003) et à la baisse lorsqu'elle s'améliore.

Ces ressources permettent de couvrir le besoin de financement de l'État :

- les opérations budgétaires, autrement dit le déficit budgétaire qui diminue à 45,6 milliards d'euros en raison de recettes fiscales plus importantes que prévues ;
- les remboursements, en capital de la dette, qui augmentent à 76,5 milliards d'euros en raison d'une politique d'émission de la dette orientée vers le long terme. Ainsi, dans un contexte de taux longs d'intérêt historiquement bas, la France a procédé à deux émissions d'OAT à quinze ans, une émission à trente ans en 2004 et même une émission à cinquante ans en 2005.

Les comparaisons européennes montrent que la France ne satisfait pas le critère de convergence prévue par le traité de Maastricht, à savoir que la dette publique ne doit pas dépasser 60 %. À la fin de l'année 2005, elle devrait atteindre 65,7 % du produit intérieur brut.



## ÉVALUATION DES CONNAISSANCES

### QUESTIONS

1. Quel est le montant des prélèvements obligatoires en France, en 1999 ?
  - a) 30 % du PIB ?
  - b) 40 % du PIB ?
  - c) 45 % du PIB ?
2. Quelle était la structure des prélèvements obligatoires en 2004 ?
3. La réduction des prélèvements obligatoires est-elle envisageable ?
4. Quelles sont les phases des opérations d'imposition ?
5. Comparer impôt, taxe et redevance ?
6. Quelles sont les composantes de la parafiscalité ?
7. Quel est le montant de la dette publique en France ?
8. Est-ce que la France satisfait le critère européen de convergence en matière de dette publique ?



## RÉPONSES

1. En 1999, le taux de prélèvements obligatoires atteint un record historique avec 44,9 % du PIB.

Le tableau suivant montre la prépondérance des prélèvements levés au profit des administrations de sécurité sociale.

### Prélèvements obligatoires depuis 1996

En pourcentage du PIB

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Impôts après transferts <sup>(1)</sup> perçus par</b>									
> l'État	16,4	16,4	16,3	17,0	16,2	15,8	15,1	14,8	15,9
> les organismes divers d'administration centrale	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,9	0,9	1,0
> <b>les administrations publiques locales</b>	<b>5,6</b>	<b>5,6</b>	<b>5,6</b>	<b>5,5</b>	<b>5,2</b>	<b>5,0</b>	<b>4,9</b>	<b>5,0</b>	<b>5,3</b>
> les administrations de Sécurité sociale	2,1	2,8	4,9	5,0	5,6	5,8	5,7	5,7	4,8
> les institutions de l'Union européenne	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4	0,3
<b>Cotisations sociales effectives <sup>(2)</sup> perçues par :</b>									
> l'État	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
> les administrations de Sécurité sociale	18,2	17,6	15,5	15,8	15,6	15,6	15,7	15,9	15,8
<b>Prélèvements obligatoires effectifs</b>	<b>43,9</b>	<b>44,1</b>	<b>44,0</b>	<b>44,9</b>	<b>44,1</b>	<b>43,8</b>	<b>43,1</b>	<b>43,1</b>	<b>43,4</b>

Les prélèvements comprennent :

(1) les impôts après transferts (i.e. après transferts de recettes fiscales et nets des impôts dus non recouvrables) ;

(2) les cotisations sociales effectives (nettes des cotisations dues non recouvrables).

Source : Insee, comptes de la Nation 2004 - base 2000.

3. La réduction des prélèvements obligatoires peut être difficilement envisagée en raison de la rigidité des dépenses de l'État, largement liée aux dépenses de personnel, de transfert ou au paiement des intérêts des emprunts. La réduction des prélèvements sociaux renvoie à la diminution des prestations.

4. L'opération de recettes comporte quatre phases : le fait générateur, la liquidation, l'ordre de recette et le recouvrement ou l'encaissement.

5. L'impôt est une prestation pécuniaire requise des contribuables, par voie d'autorité, d'après leurs facultés contributives, à titre définitif et sans contrepartie directe, afin d'assurer la couverture des charges publiques ou d'atteindre les objectifs fixés par la puissance publique.

Il est possible de distinguer la taxe de l'impôt car elle correspond à une certaine contrepartie et fait l'objet, en général, d'une affectation.

La redevance est une somme versée à échéances périodiques en contrepartie d'un avantage concédé de manière contractuelle.

6. Les taxes parafiscales regroupent les prélèvements obligatoires perçus au profit d'autres personnes que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs. La taxe parafiscale la plus importante est la redevance pour droit d'usage des appareils de télévision.

Deux éléments sont importants pour caractériser une taxe parafiscale : son objet économique ou social ainsi que l'affectation de son produit. Par conséquent, les cotisations sociales sont un candidat sérieux à la parafiscalité.

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 a supprimé les taxes parafiscales.

7. La dette publique de la France dépasse mille milliards d'euros en 2004.

*en Md€*

	<b>ÉTAT</b>	<b>ODAC</b>	<b>APUL</b>	<b>ASSO</b>	<b>Total</b>
2003	798,7	55,2	109,8	31,7	995,6
2004	839,8	90,2	112,4	24,5	1 067,0
2004 (%)	78,8 %	8,5 %	10,5 %	2,2 %	100 %
<b>Variation 2003-2004</b>	<b>+5,1 %</b>	<b>+63,1 %</b>	<b>+2,4 %</b>	<b>-22,7 %</b>	<b>+7,2 %</b>

Source : INSEE, *Cour des comptes*.

8. Les comparaisons européennes montrent que la France ne satisfait pas le critère de convergence prévue par le traité de Maastricht, à savoir que la dette publique ne doit pas dépasser 60 %. À la fin de l'année de l'année 2005, elle devrait atteindre 65,7 % du produit intérieur brut.



# Les dépenses publiques

## Nature et portée des autorisations budgétaires

---

**Chapitre 3**





# 1 - Nature et caractéristiques des dépenses publiques

## *Définition*

Empruntée à la comptabilité publique des droits constatés, la définition de la dépense pourrait être la suivante : les charges ou « dépenses »<sup>24</sup> comme des diminutions dans les avantages économiques ou dans les potentiels de services durant la période examinée, sous la forme de consommation d'actifs ou d'augmentation de passifs qui se traduisent par des diminutions de résultat dans l'état de variation des capitaux propres<sup>25</sup>, diminutions autres que des distributions aux propriétaires.

S'agissant de l'État, l'article 2 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose :

« Les ressources et les charges de l'État comprennent les ressources et les charges budgétaires ainsi que les ressources et les charges de trésorerie. »

Selon l'article 25 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 :

« Les ressources et les charges de trésorerie de l'État résultent des opérations suivantes :

- 1° Le mouvement des disponibilités de l'État ;
- 2° L'escompte et l'encaissement des effets de toute nature émis au profit de l'État ;
- 3° La gestion des fonds déposés par des correspondants ;
- 4° L'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et autres dettes de l'État. Les ressources et les charges de trésorerie afférentes à ces opérations incluent les primes et décotes à l'émission.

De son côté, l'article 26, 4° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 précise les modalités des emprunts :

« 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. Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les emprunts émis par l'État sont libellés en euros. Ils ne peuvent prévoir d'exonération fiscale. Les emprunts émis par l'État ou toute autre personne morale de droit public ne peuvent être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique. Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément au contrat d'émission. »

En 2004, selon le tableau de financement de l'État, les charges de trésorerie ont atteint 76,5 milliards d'euros. Elles correspondaient au remboursement d'obligations assimilables du Trésor (OAT), i.e. des emprunts d'État pour un montant de 37,5 milliards d'euros et de bons du Trésor à annuité normale (BTAN) pour un montant de 39 milliards d'euros.

24. International Public Standards Board (IPSASB) « Glossaire des termes définis », IPSAS 1 à 21.

25. Voir tome 2, « Finances locales », première partie, chapitre 4. Notions sur le plan comptable général.



## *Nature politique et technique des dépenses publiques*

Gaston Jèze avance que les dépenses soulèvent deux questions essentielles<sup>26</sup> :

- quelles sont les dépenses publiques à faire ?
- comment les faire de manière à obtenir, pour le minimum de dépense, le maximum de services ou de marchandises, le maximum de rendement ?

La première est une question politique ; la deuxième est une question de technique financière.

Gaston Jèze revient sur la nature politique des dépenses publiques pour estimer qu'elles relèvent en toute légitimité des parlements<sup>27</sup> :

« En résumé, la détermination des besoins publics à satisfaire par l'organisation de services publics, l'extension à donner aux services publics sont des problèmes politiques et non des problèmes de technique financière. Et Gaston Jèze estime que pour résoudre correctement les problèmes politiques, les parlements sont les mieux placés, et non pas les techniciens financiers. »

## Accroissement des dépenses publiques

Comme le montre le tableau ci-dessous, la part des dépenses publiques dans le produit intérieur brut (PIB) a plus que quadruplé au cours du XX<sup>e</sup> siècle

**Évolution des dépenses publiques en % du PIB**

<b>1872</b>	11	<b>1975</b>	43,4
<b>1912</b>	12,6	<b>1980</b>	45,5
<b>1920</b>	32,8	<b>1985</b>	51,9
<b>1947</b>	40,8	<b>1990</b>	49,5
<b>1960</b>	34,6	<b>1995</b>	53,5
<b>1974</b>	39,3	<b>2000</b>	55,6

*Sources : Christine André et Robert Delorme, « le Budget de l'État », in Cahiers français n° 261 (mai - juin 1993) pour les données historiques, OCDE à partir de 1960.*

*Les chiffres retenus par l'INSEE dans le cadre de la nouvelle comptabilité nationale issue du SEC 1995 sont légèrement plus élevés (par exemple 52,8 % au lieu de 51,4 % pour l'an 2000).*

**L'accroissement des dépenses publiques est international.** Il a touché l'ensemble des pays de l'OCDE et s'est effectué en trois vagues successives :

- la part des dépenses publiques dans le PIB a plus que doublé lors de la Première Guerre mondiale, avant de diminuer lors des années 1920 ;

26. JEZE Gaston, op. cit., p. 37.

27. JEZE Gaston, op. cit., p. 39.

- puis, elle a fortement progressé durant la Seconde Guerre mondiale et la Libération, avant de baisser à nouveau dans les années 1950 ;
- enfin, elle a progressé de manière quasi continue entre 1960 et 1985, avant de diminuer légèrement dans la plupart des pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), sauf en France, où elle fluctue depuis lors autour de 50 % au gré de la conjoncture.

### **Plusieurs explications à cette évolution peuvent être avancées.**

Tout d'abord, l'économiste allemand Adolph Wagner avait prédit, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (loi de Wagner) que le progrès économique s'accompagnerait d'une hausse de la part des dépenses publiques dans le PIB, en raison du développement de nouveaux besoins, pour le bon fonctionnement de l'économie (infrastructures, réglementations, services publics urbains), et de l'importance croissante accordée par la population à l'éducation, la culture, les loisirs, la protection de l'environnement, la santé et, plus généralement, la prévention de tous les risques.

Cette tendance pourrait, par ailleurs, être renforcée par la plus grande faiblesse des « gains de productivité » dans des secteurs comme l'éducation, la santé ou la culture que dans l'industrie, et par l'« effet de cliquet » des dépenses publiques résultant d'une plus grande facilité à augmenter des dépenses et à mettre en place des politiques ou des administrations publiques, qu'à les supprimer.

Enfin, le ralentissement de la croissance, l'apparition du chômage de masse et la hausse de la dette publique ont mécaniquement accru la part dans le PIB des dépenses liées à l'indemnisation du chômage, au soutien de l'emploi et aux intérêts de la dette.

En outre, les politiques d'inspiration keynésienne, consistant à moduler le niveau des dépenses publiques pour agir sur la conjoncture, apparaissent aujourd'hui beaucoup moins efficaces que dans les années soixante. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation :

- l'ouverture croissante de notre économie, qui réduit l'effet multiplicateur d'un surcroît de dépenses publiques sur l'économie nationale ;
- la libéralisation des marchés de capitaux ;
- l'importance prise par les taux d'intérêt, qui risquent d'être plus élevés avec une hausse des dépenses et des déficits publics ;
- enfin, et surtout, la complexité croissante de notre environnement économique et juridique : le diagnostic de la conjoncture est aujourd'hui difficile, et il faut ensuite plusieurs mois au gouvernement pour prendre une décision et au Parlement pour voter des crédits supplémentaires. Parfois plusieurs années de procédure (enquêtes d'utilité publique, appels d'offres, etc.) sont nécessaires pour que ces crédits soient effectivement dépensés, quelque fois à contre temps.

**L'augmentation de la part des dépenses publiques dans le PIB s'est accompagnée d'une hausse des impôts destinée à les financer et, depuis 1975, de déficits publics récurrents.** Ces derniers justifient la mise en œuvre de politiques de « maîtrise » des

dépenses publiques, d'autant plus que les engagements européens de la France contraignent l'évolution des finances publiques (Pacte de stabilité et de croissance de 1997).

## 2 - Classification des dépenses publiques

La variété des dépenses publiques impose la nécessité de les classer. Cinq catégories apparaissent :

- la classification financière qui permet de distinguer les dépenses utiles et les dépenses inutiles ;
- grâce à la classification politique, il est possible de distinguer les dépenses en fonction de l'autorité qui les autorise ;
- la classification économique répartit les dépenses en fonction de leur répercussion sur l'économie ;
- la classification fonctionnelle se réfère à la nature des dépenses ;
- une dernière catégorie est constituée par les dépenses fiscales.

### 2.1 - Classification financière

Sur les dépenses utiles et les dépenses inutiles, l'encadré ci-après reprend le texte de Gaston Jèze<sup>28</sup>.

Les dépenses utiles se divisent en dépenses pour des services publics directement productifs de recettes pécuniaires (ex. : construction d'un chemin de fer, d'une route ou d'un pont à péage) et en dépenses pour des services indirectement productifs de recettes pécuniaires (ex. : construction d'une route, d'une rue pour l'usage desquelles aucun péage n'est perçu ; guerre défensive). Les dépenses improductives directement ou indirectement sont des dépenses inutiles.

Il se peut que, au moment où elle est faite, une dépense soit inutile, c'est-à-dire que les avantages directs ou indirects qui en résulteront ne correspondent pas au quantum de la dépense faite (ex. : chemin de fer électoral).

Mais il se peut que, plus tard, par suite d'un développement économique imprévu, cette dépense, d'abord inutile, devienne utile (ex. dans la région traversée par le chemin de fer électoral, on découvre un gisement minier ; ou bien on équipe une chute d'eau, en sorte qu'il se crée un centre industriel et que le chemin de fer, inutile au moment de sa construction, devient utile).

Ceci montre que certaines dépenses, inutiles au moment où elles sont effectuées, peuvent plus tard devenir utiles. C'est le cas des dépenses de travaux publics.

28. JEZE Gaston, op. cit., p.113.

Voilà sans doute pourquoi le public ne les considère pas d'un mauvais œil. Remarquons que cette transformation n'est qu'un accident et que, pendant tout le temps où l'ouvrage a été inutile, la dépense a grevé inutilement les contribuables et gêné la production nationale.

Il est d'autres dépenses pour lesquelles la transformation de dépenses inutiles en dépenses utiles est impossible (ex. : guerre inutile, dépenses inutiles d'assistance sociale).

Ces deux catégories de dépenses sont particulièrement à surveiller. D'abord, lorsqu'elles sont inutiles, elles sont le plus souvent inutiles pour le présent et aussi pour l'avenir. D'autre part, ce sont celles sur l'utilité desquelles il est le plus facile de se tromper et d'être trompé.

Les dépenses militaires inutiles répondent à un sentiment très puissant, l'esprit nationaliste, qui se transforme très facilement en impérialisme, chauvinisme, jingoïsme, pangermanisme, italianisme, etc., avec sa conséquence inéluctable, le militarisme...

Les dépenses d'assistance sociale présentent aussi un grave danger politique et financier. Avec les grands mots d'humanitarisme, de solidarité nationale, les chambres votent parfois des dépenses absolument inutiles, exclusivement dictées par la recherche de la popularité électorale. Ceux qui essaient d'en démontrer l'inutilité sont pris violemment à partie, qualifiés d'ennemis du peuple, de défenseurs à gage de la ploutocratie.

Étant donné la faiblesse du caractère humain, il est à peu près impossible, pour la très grande majorité des hommes politiques, de ne voter que les dépenses militaires ou les dépenses sociales utiles et de résister à la passion impérialiste ou démagogique. C'est le spectacle lamentable que donnent tous les pays modernes, sans exception. Le mal paraît sans remède, car il tient non aux institutions, mais à la nature humaine.

**La distinction entre dépenses utiles et dépenses inutiles pourrait être l'enjeu de l'évaluation des politiques publiques. Cette dernière est inscrite dans les missions des juridictions financières.** Dans sa rédaction issue de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes, le deuxième alinéa de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières redéfinit l'examen de la gestion que pratiquent les chambres régionales des comptes : « L'examen de gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations. »

**Les rapports publics de la Cour des comptes et les rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes témoignent des efforts des juridictions financières pour évaluer les politiques publiques.** Le contenu de ces rapports peut être consulté sur le site des juridictions financières : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

En général, Nicolas Baverez a montré **l'inefficacité des principales politiques publiques<sup>29</sup> et donc l'inutilité de la dépense publique notamment dans trois domaines :**

- « ainsi en va-t-il de la politique de l'emploi qui mobilise plus de 40 milliards d'euros pour un taux d'emploi limité à 58 % (contre 68 % dans les pays développés), un taux de chômage de 9,9 %, de 22 % pour les moins de 25 ans, qui va de pair avec l'installation de l'exclusion (1,1 million de RMIstes) ;
- « ainsi en va-t-il de la politique de la santé qui absorbe 11 % du PIB tout en cumulant une baisse accélérée de la qualité des soins, un accroissement des inégalités en termes d'espérance de vie et d'accès aux prestations, un déficit structurel de dix milliards d'euros et un taux de prise en charge relativement faible, en baisse à 76 % ;
- « ainsi en va-t-il de la politique de l'éducation, à laquelle la collectivité consacre 7 % du PIB (5,5 % en moyenne dans les pays développés), avec une progression qui atteint 1 % du PIB depuis 1990. Depuis cette date, le budget de l'enseignement scolaire a progressé de 25 % et l'effectif des enseignants de 7 %, tandis que le nombre d'élèves reculait de plus de 550 000, ce qui n'empêche pas le système de produire 15 % d'illettrés et de rejeter chaque année 161 000 jeunes sans formation... ».

## 2.2 - Classification politique

En fonction de l'autorité qui autorise la dépense, la classification politique conduit à distinguer les dépenses de l'État, les dépenses des collectivités locales et les dépenses sociales.

**La part des dépenses publiques en pourcentage du PIB**

<b>La part des dépenses publiques (en % du PIB)</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
État	24,5	24,4	23,0	23,7
Organismes divers d'administration centrale	3,7	3,6	3,7	3,9
Administrations publiques locales	10,1	9,9	9,8	9,8
Administrations de sécurité sociale	24,5	24,4	24,1	24,1
Ensemble des administrations publiques <sup>1</sup>	55,6	55,0	54,0	53,9

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

Source : *Comptes de la nation*

29. BAVEREZ Nicolas, « Politiques publiques : la décroissance endogène », in *Les Echos* du 8 février 2005.

Les dépenses de l'État se stabilisent alors que celles des entreprises publiques sont en forte réduction après les privatisations entamées en 1986.

En revanche, les dépenses des collectivités locales augmentent en raison de la création des régions, en 1972, et de la décentralisation, en 1982. Cette dernière réforme a entraîné un transfert de charges de l'État vers les collectivités locales. Dans la période plus récente, le mouvement d'urbanisation explique la poussée des investissements locaux, même s'ils ont tendance à stagner entre 1996 et 1998.

La part des dépenses sociales dans le PIB a fortement augmenté : elle passe de 18 % en 1970 à 24 % en 1980 et à plus de 35 % en 1995. Les causes de l'accroissement de ces dépenses sont liées :

- à l'accroissement du nombre de retraités ;
- aux dépenses de santé qui ont triplé en quarante ans. Elles représentent 9 % du PIB en 1990, contre 3 % en 1950 ;
- aux allocations de chômage, qui ne cessent de croître jusqu'en 1995.

### 2.3 - Classification économique

La classification économique prend en considération l'aspect économique de la dépense. Dès lors, il est possible de distinguer les dépenses de fonctionnement des dépenses d'investissement et des dépenses de transfert.

Les **dépenses de fonctionnement**, plus de 50 % du budget de l'État, comprennent notamment les dépenses de personnel et les achats de biens et services.

Les frais de personnel enregistrent, pour l'essentiel, les traitements et les pensions de retraite. L'État, qui emploie plus de 2 500 000 fonctionnaires, est le premier employeur de France. À côté de la fonction publique étatique, la fonction publique territoriale compte 1 600 000 agents, et la fonction publique hospitalière 830 000. En ajoutant les employés des entreprises publiques à statut privilégié comme la Poste, France télécom ou la SNCF et la RATP, les effectifs des différentes fonctions publiques s'élèvent à six millions de personnes, soit 20 % de la population active ou un emploi sur cinq.

Les achats de biens et services sont plus modestes, car ils représentent moins de 10 % du total des dépenses budgétaires. Ce sont des dépenses nécessaires à la marche et à l'entretien des services comme l'électricité, le téléphone le chauffage ou les travaux d'entretien.

Les **dépenses d'investissement**, d'un point de vue économique, sont généralement faibles. Elles représentent ainsi 15 % des dépenses budgétaires de l'État, 25 % des dépenses des départements et 32 % des dépenses des communes. Cependant, 60 % des dépenses totales exposées par les régions sont des dépenses d'investissement, avant le transfert annoncé des personnels administratifs, techniques, employés, des services sociaux et de santé qui travaillent dans les collèges et les lycées. En général, les dépenses d'investissement correspondent à la création d'un bien nouveau. Il est ainsi possible de classer les investissements selon leur caractère productif. Les

investissements civils sont distingués des investissements militaires, les premiers étant généralement plus productifs que les seconds. Les investissements directement rentables, comme la construction d'une autoroute ou d'une centrale nucléaire, le développement du téléphone sont différenciés des investissements indirectement rentables encore appelés investissements collectifs, comme la construction d'un hôpital ou d'une université. En cas d'investissement directement rentable, l'investissement va créer de nouvelles recettes.

Les **dépenses de transfert** opèrent une redistribution. Les dépenses de transfert payées par l'État intéressent :

- le secteur social avec, par exemple, le versement du RMI aux personnes sans ressources ;
- le secteur économique, avec le versement de subventions étatiques aux entreprises publiques déficitaires comme la SNCF ou la RATP ;
- le secteur éducatif et culturel, avec par exemple l'aide financière versée aux établissements d'enseignement privé ;
- l'aide aux collectivités locales sous la forme de subventions de fonctionnement versées aux communes, départements et régions, i.e. les concours financiers de l'État ;
- le secteur de la dette publique, la charge des intérêts de la dette représentant 14 % des dépenses totales ;
- le secteur extérieur, avec les contributions versées par la France aux organisations internationales dont elle est membre, comme l'ONU, ou ses participations financières à l'Union européenne.

## 2.4 - Classification fonctionnelle

Une classification fonctionnelle est appliquée aux dépenses de l'État et des autres collectivités publiques (voir nomenclature fonctionnelle des communes prévue par l'instruction budgétaire et comptable M 14).

Comme cette classification fonctionnelle est retenue au niveau international, il est possible d'harmoniser les politiques économiques et budgétaires, par exemple, de l'Union européenne.

En 1999, la répartition arrondie des dépenses ministérielles était la suivante : 1. Éducation nationale, 20 % ; 2. Emploi et solidarité, 15 % ; 3. Défense, 13 % ; 4. Intérêts de la dette, 12 % ; 5. Équipement, transport, logement, 10 % ; 6. Intérieur et décentralisation, 9 % ; 7. Services financiers et industrie, 5 % ; 8. Union européenne, 4 % ; 9. Autres ministères : 13 % dont Culture 1 %.

## 2.5 - Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales désignent les recettes négatives, c'est-à-dire les avantages fiscaux comme les déductions, réductions ou exonérations d'impôts. Les dépenses

fiscales prennent des formes diverses : exonérations de l'épargne financière, soutien aux bâtiments ou aides à l'emploi... Le conseil des impôts<sup>30</sup> souhaite un réexamen des dépenses fiscales après avoir souligné leur importance budgétaire.

Le « Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques », juin 2005, tome 1, rappelle dans un encadré intégralement reproduit ci-dessous les conséquences de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) sur la présentation des dépenses fiscales.



### 3 - Différents types de crédits budgétaires

Le **crédit budgétaire** est une autorisation donnée au gouvernement par le Parlement dans la loi de finances. Cette autorisation de dépense est accordée au responsable d'un service pour un objet déterminé, un montant donné et une durée limitée. L'autorisation ne vaut pas obligation. Aussi, les ministres ne sont-ils pas tenus de consommer tous les crédits dont ils disposent. Il en va ainsi des crédits de paiement relatifs aux dépenses d'investissement qui peuvent être reportés (voir première partie, chapitre 4. Les principes budgétaires). De même, le gouvernement peut décider, en cours d'année, de geler ou d'annuler des crédits autorisés par la loi de finances initiale. C'est la régulation budgétaire (voir première partie, chapitre 1. Les aspects politiques et économiques du budget de l'État).

30. Conseil des impôts, « La fiscalité dérogatoire, pour un réexamen des dépenses fiscales », XXI<sup>e</sup> rapport au président de la République, septembre 2003, 218 pages, éd. des Journaux officiels. Le rapport peut être consulté sur le site des juridictions financières à l'adresse suivante : <http://www.ccomptes.fr/organismes/conseil-des-impots/rapports/fiscalite-derogatoire/rapport.pdf>



Du point de vue de la portée de l'autorisation budgétaire, les crédits peuvent être limitatifs ou évaluatifs.

L'article 9 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 prévoit :

« Les crédits sont **limitatifs**, sous réserve des dispositions prévues aux articles 10 et 24. Les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. Les conditions dans lesquelles des dépenses peuvent être engagées par anticipation sur les crédits de l'année suivante sont définies par une disposition de loi de finances. »

« Les plafonds des autorisations d'emplois sont limitatifs. »

Ici, l'autorisation budgétaire s'applique de manière stricte. C'est la très grande majorité des crédits inscrits dans la loi de finances.

L'article 10 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose :

« **Les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'État ont un caractère évaluatif.** Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs.

Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts. Dans cette hypothèse, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année.

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.

Les crédits prévus au premier alinéa ne peuvent faire l'objet ni des annulations liées aux mouvements prévus aux articles 12 et 13 ni des mouvements de crédits prévus à l'article 15. »

Les mouvements prévus aux articles 12 et 13 intéressent les virements et les transferts de crédit ainsi que les décrets d'avance.

Les mouvements de crédits que prévoit l'article 15 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 visent les autorisations d'engagement et les fonds de concours qui sont définis à l'article 17-II de ladite loi organique.

**En dehors des crédits limitatifs et évaluatifs**, selon l'article 11 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 :

« *En tant que de besoin, les crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles sont répartis par programme, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances.*

*Les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations sont, par arrêté du ministre chargé des finances, répartis par programme. Cet arrêté ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel. »*

**La loi organique limite en la matière les prérogatives du pouvoir réglementaire.** Ainsi, les **virements de crédits** (art. 12) qui modifient la répartition entre programmes d'un même ministère ne peuvent désormais excéder 2 % des crédits initiaux de chaque programme concerné. Les **transferts de crédits** (art. 12) peuvent modifier la répartition de crédits entre programmes de ministères différents seulement dans la mesure où l'emploi de ces crédits correspond à des actions du programme d'origine.

Les **décrets d'avance** (art. 13) pris en cas d'urgence sur avis du Conseil d'État et des commissions des finances peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la première loi de finances en procédant à cette fin à l'annulation de crédits ou à la constatation de recettes supplémentaires. Toutefois, le montant des crédits ouverts ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année, à l'exception du cas où, à l'urgence, s'ajoute une nécessité impérieuse d'intérêt national. Dans cette hypothèse, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret d'avance pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'État, mais après information des commissions des finances. Le Parlement procède ensuite à une ratification dans le cadre d'une loi de finances.

Des **annulations de crédits** (art. 14) devenus sans objet ou en vue d'éviter une détérioration de l'équilibre budgétaire sont possibles, mais dans la limite d'un montant global qui ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours.

Les reports de crédits de paiement (art. 15) ne peuvent excéder 3 % des crédits initiaux du programme.

D'une manière générale, hormis les procédures de décrets d'avance, les reports, virements et transferts, **les majorations de crédits d'un programme sont encore possibles par rattachement de fonds de concours, par l'attribution de produits** (comme les ressources provenant de la rémunération de prestations fournies par l'État), **par rétablissement de crédits, ou bien par répartition des crédits globaux de la dotation pour dépenses accidentelles** (destinées à faire face à des calamités) **et imprévisibles** (art. 11), **ou encore de la dotation pour mesures générales en matière de rémunération** dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits (art. 11).

Au titre de l'année 2004, la Cour des comptes<sup>31</sup> estime que **certaines modifications de crédits votés ont été opérées en contradiction avec les règles de la loi organique. Le relevé de ces observations figure dans l'encadré ci-dessous.**

Ainsi, l'exécution 2004 a été marquée par l'adoption de quatre décrets d'avance, qui ont procédé à des annulations et à des ouvertures de crédits d'un montant total de 971,2 M€ en autorisations de programme et de 473,8 M€ en crédits de

31. Cour des comptes, op. cit., p.50 et 51. Cf supra n° 6

paiement. Pour partie, ces mesures ont été prises alors qu'elles ne répondaient pas aux conditions fixées par les textes en vigueur.

#### **a) Des annulations de crédits qui n'étaient pas devenus sans objet**

Un montant de 5 M€ a été annulé sur le chapitre 37-61 « Remboursement de dépenses d'élection » du budget de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales pour contribuer à la couverture des dépenses induites par l'acquisition d'un avion Canadair et la prise en charge de calamités publiques. Cette annulation a été opérée alors même que ce chapitre, qui revêt de surcroît un caractère provisionnel, accusait une forte insuffisance de crédits, qui a justifié l'ouverture de 39,3 M€ en loi de finances rectificative.

De même, l'annulation de 21 M€ sur le chapitre 34-41 « Fonctionnement de la police nationale » a été suivie d'une ouverture de 23,2 M€ en LFR de fin d'année, confirmant que les crédits annulés ne se trouvaient pas sans objet au sens de l'article 14-I de la loi organique.

#### **b) Des ouvertures de crédits hors de toute situation d'urgence**

Plusieurs ouvertures de crédits ont été opérées en 2004 en contradiction avec l'article 13 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, qui prévoit la possibilité d'ouvrir des crédits supplémentaires par décret « en cas d'urgence », parce que l'administration ne s'est pas mise en situation d'établir des prévisions fiables. Il en a été ainsi de l'insuffisance de 12 M€ constatée sur le chapitre 41-91 du budget de l'outre-mer au titre de la dotation de continuité territoriale créée par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003.

Dans d'autres cas, l'ouverture n'a été rendue nécessaire, en l'absence de toute urgence avérée, que du fait d'une sous-estimation des crédits ou du choix de ne pas doter des chapitres sur lesquels la dépense était pourtant certaine, voire connue dans son montant au moment du vote du budget. Relève notamment de ce cas de figure l'ouverture de 339,5 M€ effectuée par décret d'avance sur le chapitre 44-79 « Promotion de l'emploi et adaptations économiques » de la section travail pour couvrir les dépenses de préretraites, qu'il était possible d'anticiper.

**La Cour relève encore des mouvements de crédits non conformes.** La Cour a constaté plusieurs entorses aux règles relatives à la nature des crédits. Certaines dépenses ont été couvertes après virement de crédits de chapitres évaluatifs ou provisionnels vers des chapitres limitatifs, en infraction avec les textes organiques.

Sur le budget de la **recherche et de l'enseignement supérieur**, le coût de la majoration de la valeur du point de la fonction publique a été financé en partie (3,1 M€) au moyen de crédits prélevés sur le chapitre 33-91 qui supporte les dépenses de prestations sociales versées par l'État. Le même chapitre évaluatif a été sollicité pour compenser, à hauteur de 33,8 M€, l'insuffisance des crédits inscrits en

loi de finances initiale sur les chapitres de rémunérations principales et d'indemnités de la section **jeunesse et enseignement scolaire**.

La gestion a également été marquée par des mouvements de crédits contraires au principe de spécialité. Sur le budget **transports et sécurité routière**, un transfert de 48 M€ en autorisations de programme et en crédits de paiement a été opéré du chapitre 53-47 « Développement des infrastructures, organisation des transports, sécurité, expérimentations et études générales » vers le chapitre 34-42 « Financement des radars du contrôle automatisé » du budget **intérieur, sécurité intérieure et libertés locales**.



## POUR EN SAVOIR PLUS

« La dépense publique », Revue française de finances publiques, n° 77, 2002

Extraits du sommaire relatif à ce numéro

### LA DÉPENSE PUBLIQUE

Dépense privée, dépense publique, par Yves Cannac . . . . .	9
Dépense publique, dépense privée : un point de vue d'économiste, par Guy Gilbert	17
La dépense publique, au cœur de nos systèmes de finances publiques, par Benoît Chevauchez . . . . .	27
La maîtrise des dépenses publiques, par Sophie Mahieux . . . . .	33
Des progrès incontestables en droit et dans la pratique du contrôle parlementaire sous la XI <sup>e</sup> législature. La Mission d'évaluation et de contrôle : un exemple parmi d'autres, par Didier Migaud . . . . .	47
La réforme budgétaire et les attentes de la nouvelle gestion publique, par Bernard Abate . . . . .	55
La dépense publique en comptabilité nationale : de la comparaison à l'analyse économique, par Jérôme Bascher et Raphaël Poli . . . . .	63
Les nouveaux enjeux du contrôle exercé par la Cour des comptes, par Jean- Pierre Duprat . . . . .	71
Comment Vichy a-t-il financé les dépenses budgétaires et les charges d'occupation ? par Jean-Yves Nizet . . . . .	81
Le cofinancement dans la politique régionale et structurelle de l'Union européenne, par Jean-Jacques Guth . . . . .	131
Le développement des cofinancements européens et nationaux dans l'action publique, par Gilles Pelurson . . . . .	137
Le contrôle financier public dans le cadre de l'Union européenne et de son élargissement, par Marc Simmony . . . . .	147
De la nécessité d'une réflexion prospective sur les finances publiques, par Véronique Hespel . . . . .	169



## 1. CLASSIFICATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

La classification politique conduit à distinguer dépenses de l'État, dépenses des collectivités locales et dépenses de sécurité sociale. Même si les dépenses des entreprises publiques sont en forte réduction après les privatisations entamées en 1986, il n'en demeure pas moins que les dépenses totales de l'État se stabilisent.

En revanche, les dépenses des collectivités locales augmentent en raison de la création des régions, en 1972, et de la décentralisation, en 1982. Cette dernière réforme a entraîné un transfert de charges de l'État vers les collectivités locales. Dans la période plus récente, le mouvement d'urbanisation explique la poussée des investissements locaux même s'ils ont tendance à stagner entre 1996 et 1998. La part des dépenses sociales dans le PIB a fortement augmenté : elle passe de 18 %, en 1970, à 24 %, en 1980 et à plus de 35 %, en 1995.

La classification économique prend en considération l'aspect économique de la dépense. Dès lors, il est possible de distinguer les dépenses de fonctionnement, des dépenses d'investissement et des dépenses de transfert.

La classification fonctionnelle a pour but de déterminer la part représentée par chaque fonction assignée à une dépense. Ainsi, l'État consacre la majeure partie de ses dépenses à l'éducation nationale, 20 % des dépenses totales.

Les dépenses fiscales désignent les recettes négatives, c'est-à-dire les avantages fiscaux comme les déductions, réductions ou exonérations d'impôts.

## 2. DIFFÉRENTS TYPES DE CRÉDITS BUDGÉTAIRES

Le crédit budgétaire est une autorisation donnée au gouvernement par le Parlement dans la loi de finances. Cette autorisation de dépense est accordée au responsable d'un service pour un objet déterminé, un montant donné et une durée limitée.

L'article 9 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 prévoit que tous les crédits qui ne sont ni évaluatifs ni provisionnels sont limitatifs. Ici, l'autorisation budgétaire s'applique de manière stricte : les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. C'est la très grande majorité des crédits inscrits dans la loi de finances.

Les crédits évaluatifs sont des crédits pour lesquels l'autorisation donnée porte sur l'objet et non sur le montant de la dépense. Aussi l'inscription budgétaire portée sur le chapitre budgétaire pourra-t-elle être dépassée. Les crédits ouverts pour payer les intérêts de la dette publique sont un exemple de crédits évaluatifs.

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. En matière de revenu minimum d'insertion (RMI), l'aide sociale accordée à telle catégorie de personnes dont on ignore le nombre exact constitue un exemple de crédits provisionnels.



## ÉVALUATION DES CONNAISSANCES

### QUESTIONS

1. Quelles sont les différentes catégories de dépenses de l'État ? Ont-elles la même influence économique ?
  
2. Un crédit budgétaire correspond :
  - a) À une somme d'argent mise à la disposition d'un administrateur ?
  - b) À un avoir inscrit sur un compte utilisé par un ordonnateur ?
  - c) À une autorisation juridique permettant à un ordonnateur de rendre une personne publique débitrice ?
  
3. Quels sont les différents types de crédits ?





## RÉPONSES

1. La classification économique prend en considération l'aspect économique de la dépense. Dès lors, il est possible de distinguer les dépenses de fonctionnement des dépenses d'investissement et des dépenses de transfert.

Les dépenses de fonctionnement, plus de 50 % du budget de l'État, comprennent notamment les dépenses de personnel et les achats de biens et services. Elles influencent la consommation et la production.

Les dépenses d'investissement sont faibles. Elles représentent ainsi 15 % des dépenses budgétaires de l'État. Elles influent sur la formation brute de capital fixe.

Les dépenses de transfert, 35 % du total des dépenses de l'État, opèrent une redistribution. Les dépenses de transfert payées par l'État intéressent :

- le secteur social avec, par exemple, le versement du RMI aux personnes sans ressources ;
- le secteur économique avec le versement de subventions étatiques aux entreprises publiques déficitaires comme la SNCF ou la RATP ;
- le secteur éducatif et culturel avec, par exemple, l'aide financière versée aux établissements d'enseignement privé ;
- l'aide aux collectivités locales sous la forme de subventions de fonctionnement versées aux communes, départements et régions ;
- le secteur de la dette publique. La charge des intérêts de la dette représente 14 % des dépenses totales ;
- le secteur extérieur avec les contributions versées par la France aux organisations internationales dont elle est membre comme l'ONU ou ses participations financières à l'Union européenne.

2. Réponse exacte : c) Le crédit budgétaire est une autorisation donnée au gouvernement par le Parlement dans la loi de finances. Cette autorisation de dépense est accordée au responsable d'un service pour un objet déterminé, un montant donné et une durée limitée. Les réponses a) et b) sont inexactes car les ordonnateurs ne sauraient manier les deniers publics. Cette tâche est réservée aux comptables.

3. L'article 9 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 prévoit que tous les crédits qui ne sont ni évaluatifs ni provisionnels sont limitatifs. Ici, l'autorisation budgétaire s'applique de manière stricte : les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. C'est la très grande majorité des crédits inscrits dans la loi de finances.

Les crédits évaluatifs sont des crédits pour lesquels l'autorisation donnée porte sur l'objet et non sur le montant de la dépense. Aussi l'inscription budgétaire au chapitre budgétaire pourra-t-elle être dépassée. Les crédits ouverts pour payer les intérêts de la dette publique sont un exemple de crédits évaluatifs.

# Les principes budgétaires

---



## **Chapitre 4**

La signification politique des principes budgétaires paraît évidente : assurer un meilleur contrôle du Parlement et, plus largement, des organes délibérants (voir tome 2, chapitre 1 - Les principes budgétaires).



# 1 - Principe de l'annualité

L'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose :

« Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte... L'exercice s'étend sur une année civile. ».

La règle de l'annualité budgétaire signifie que :

- la loi de finances de l'année doit être présentée avant le début de chaque année ;
- elle est votée pour une période d'un an ;
- elle est exécutée sur cette même période d'une année.

## 1.1 - Principe de l'antériorité

Le premier aspect correspond au principe de l'antériorité. Comme le budget est un acte de prévision, il doit être présenté avant le début de l'année. Des sanctions sont prévues en cas de non-respect de la règle par la constitution de 1958 et la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (voir deuxième partie, chapitre 2 - Le vote du budget).

Le principe de l'antériorité souffre des atténuations dans le secteur public local. Selon le code général des collectivités territoriales (CGCT), le vote budgétaire d'une commune peut intervenir jusqu'au 31 mars, voire jusqu'au 15 avril de l'année d'exécution en cas d'élections municipales.

## 1.2 - Vote annuel de la loi de finances

### *Le principe*

Le caractère temporaire de l'autorisation budgétaire vaut essentiellement pour les opérations ordinaires, l'équivalent des dépenses de fonctionnement et d'intervention. Ainsi l'article 15 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 précise :

« I. - Sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, 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. »

Aucune dépense ne peut être considérée comme acquise. Ce serait la notion de budget base zéro. C'est un instrument central du contrôle de gestion. Il favorise un couplage des choix des programmes d'action et des allocations de ressources correspondantes. Depuis 1996, le contrôle financier déconcentré de l'État expérimente ce mode de fixation des prévisions budgétaires. En vue de la préparation relative au projet de loi de finances pour 2006, le budget base zéro sera

généralisé avec la présentation du budget de l'État avec le vote par programmes des dépenses de l'État.

Toutefois, il faut reconduire chaque année la plupart des dépenses, en particulier celles qui sont nécessaires à la marche des services et au paiement des agents publics. La grande masse des crédits est reconduite chaque année. L'article 45 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 emploie le terme de **services votés** pour désigner ces crédits qui « *au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits 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. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année* ».

### *Les exceptions*

Par exception, **des crédits peuvent présenter un caractère pluriannuel** au sens de l'article 8 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 :

« Les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

« 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. L'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'Etat confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion couvre, dès l'année où le contrat est conclu, la totalité de l'engagement juridique.

« 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. »

Les **autorisations d'engagement** constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées de manière pluriannuelle.

Pour une opération d'investissement, l'autorisation couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. A la différence des autorisations de programme, notion consacrée par l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959, aujourd'hui abrogée, les autorisations d'engagement ne se limitent pas aux dépenses d'investissement ; elles peuvent concerner aussi les dépenses de fonctionnement. L'existence du pacte de stabilité européen peut justifier la pluriannualité généralisée des crédits budgétaires.

Les autorisations d'engagement non engagées peuvent être reportées aux termes de l'article 15 de la loi organique.

Les **crédits de paiement** représentent la limite des dépenses supérieures pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année afin de couvrir les engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement. Toutefois, pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts. Ce type de dépenses conserve, donc, un caractère strictement annuel.

**Désormais, la pluriannualité des crédits intéresse autant les opérations d'investissement que celles de fonctionnement.** Sous l'empire de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959, la pluriannualité visait seulement les opérations d'investissement sous le vocable d'autorisations de programme. La procédure des autorisations de programme permettait d'engager des opérations d'investissement dont l'exécution ne peut être engagée que d'une manière pluriannuelle. Il s'agit de grands équipements comme la construction de ponts, de routes, d'universités ou, dans le domaine militaire, de porte-avions. Afin de couvrir ces autorisations de programme, chaque année, des crédits de paiement (CP) étaient ouverts.

Par exemple, supposons qu'une autorisation de programme d'un milliard d'euros soit votée en vue de la construction d'un nouveau porte-avions pour la période 2002 - 2007. Chaque année, en vue de payer les dépenses exposées dans ce programme, le Parlement devra prévoir et autoriser les crédits de paiement correspondants. En 2002, il décidera de 0,2 milliard ; en 2003 0,4 milliard de CP sera voté ; en 2004, 0,2 milliard ; en 2005, 0,1 et en 2006, 0,1 milliard. En aucun cas, les crédits de paiement votés ne pourront dépasser l'enveloppe initiale de l'AP, c'est-à-dire un milliard d'euros.

Les AP découlent parfois d'un cadre plus large élaboré sous forme de lois de programme ou de programmation. Ces dernières traduisent une volonté gouvernementale de s'engager pour quelques années sur un programme cohérent dans des domaines aussi variés que la défense ou le patrimoine culturel. Les lois de programme sont sans portée budgétaire. Elles constituent un engagement de l'État qui devra être formalisé par l'inscription des autorisations d'engagement et des crédits de paiement correspondants dans une loi de finances.

D'autres dérogations au principe de l'annualité ont une **portée infra-annuelle**.

Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi organique, seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année prévues aux 1° et 3° à 5° du I et aux 1° à 6° du II de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. Le cas échéant, elles ratifient les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances.

Les lois de finances rectificatives doivent comporter les dispositions prévues aux 6° et 7° du I de l'article 34.

Les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année.

Les dispositions de l'article 55 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 leur sont applicables.

Les lois de finances rectificatives peuvent donc modifier, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année. Communément, les lois de finances rectificatives sont encore appelées « collectifs budgétaires ». Ce sont les collectifs budgétaires d'automne qui ajustent les crédits budgétaires votés à l'origine.

Parfois, en cas d'alternance politique, des collectifs budgétaires ont été décidés à une autre époque : 1981, 1986, 1988, 1993 et 1995. En juillet 2000, un collectif a été publié afin d'affecter le surplus des recettes encaissées en 1999.

**Les lois de finances rectificatives s'apparentent aux décisions modificatives qui intéressent les budgets locaux, ceux des communes par exemple.**

La loi de finances rectificative du 30 décembre 1998 a ouvert 9,2 milliards d'euros au budget général sur des dépenses totales de 300 milliards. Autre exemple : la loi de finances rectificative pour 2000 du 13 juillet 2000 procède à l'emploi du surplus de recettes constaté en 1999, plus de 4 milliards d'euros, à la réduction du taux normal de TVA à 19,6 % et à la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation.

### 1.3 - Exécution annuelle de la loi de finances

#### *Le principe*

L'exécution des dépenses et des recettes de l'État intervient dans l'année, entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre. En France, donc, l'année budgétaire coïncide avec l'année civile. Tel est le cas en Belgique, en Italie, au Luxembourg, aux Pays-Bas ou en Allemagne. Dans d'autres pays, elle débute à une autre date : le 1<sup>er</sup> avril en Grande-Bretagne ou le 1<sup>er</sup> octobre aux États-Unis d'Amérique.

Le respect de la règle de l'annualité imposerait le rattachement des dépenses et des recettes à l'exercice budgétaire qui les a autorisées, quelle que soit la date du paiement effectif. C'est le système dit de l'exercice.

Selon ce système, pour 1999, les soldes d'exécution des lois de finances, autrement dit le déficit de l'État en dehors des opérations avec le Fonds monétaire international, ressortent à 31,40 milliards d'euros.

L'autre solution consiste à rattacher toutes les dépenses à l'année de leur exécution, quelle que soit la date de leur autorisation. C'est le système dit de la gestion ou de la trésorerie. L'article 28 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 consacre le système de la gestion avec quelques aménagements, la journée complémentaire.

#### *Les exceptions*

En principe, la comptabilité d'exécution du budget est close le 31 décembre. Mais pour permettre des opérations de régularisation, cette date peut être dépassée par les ministres et les comptables. Pour régulariser un engagement antérieur, les ministres peuvent engager des dépenses ordinaires autres que de personnel

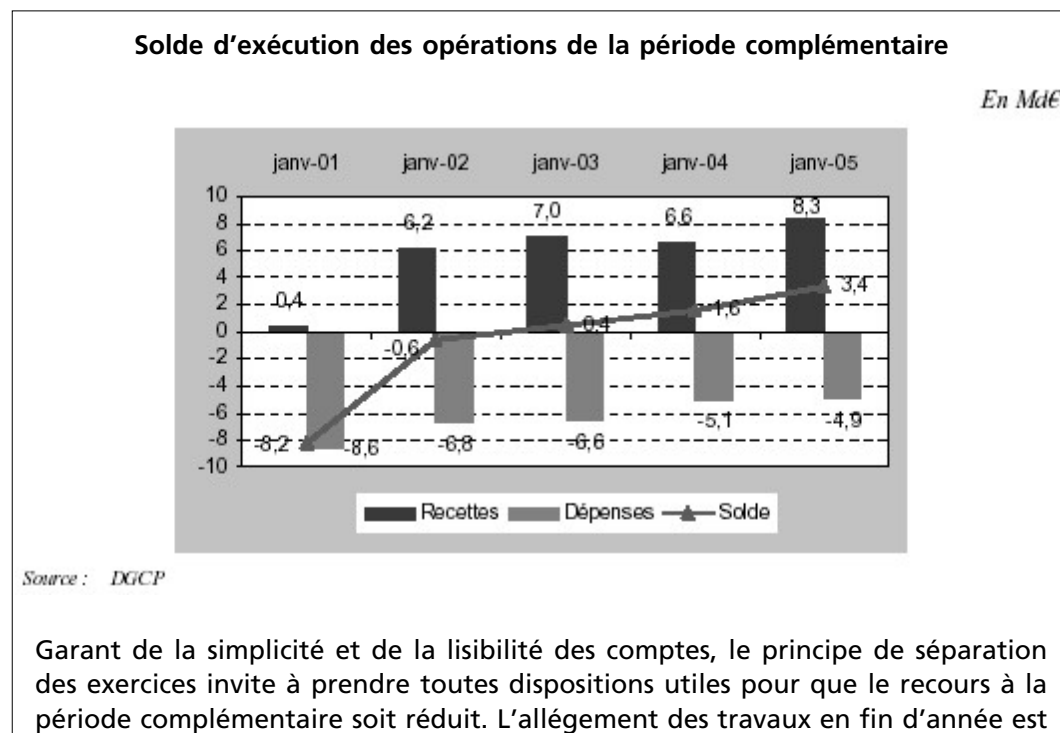
jusqu'au 10 janvier de l'année suivante. Pour les comptables chargés de payer ces dépenses, le décret du 14 mars 1986 modifié prolonge fictivement la journée du 31 décembre. C'est le système dit de la **journée complémentaire** : les comptables principaux, c'est-à-dire les trésoriers-payeurs généraux peuvent prendre en compte ces dépenses jusqu'au 23 ou 30 janvier pour certaines opérations.

L'article 28 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose :

« Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, 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.

Les recettes et les dépenses portées aux comptes d'imputation provisoire sont enregistrées aux comptes définitifs au plus tard à la date d'expiration de la période complémentaire. Le détail des opérations de recettes qui, à titre exceptionnel, n'auraient pu être imputées à un compte définitif à cette date figure dans l'annexe prévue par le 7° de l'article 54. »

La Cour des comptes a constaté que la période complémentaire conduit à améliorer de manière apparente, depuis 2003, le solde d'exécution budgétaire<sup>32</sup> dans les termes figurant dans l'encadré ci-dessous.



32. Cour des comptes, op. cit., p. 6 et 7, Cf. supra n° 6.



en effet une condition, non seulement de la rapidité dans la reddition des comptes, mais aussi de la réduction des risques en termes de qualité comptable.

Or le montant total des opérations comptabilisées en période complémentaire de l'exercice 2004 a augmenté par rapport à la même période de l'exercice 2003, passant de 11,7 milliards d'euros en 2003 (5 milliards d'euros en dépenses et 6,6 milliards d'euros en recettes) à 13,2 milliards d'euros en 2004 (4,9 milliards d'euros en dépenses et 8,3 milliards d'euros en recettes). Cette évolution confirme que le recours à la période complémentaire n'a pas le caractère exceptionnel qui devrait être le sien et s'en éloigne même chaque année.

Cette situation est due en partie au calendrier des lois de finances rectificatives de décembre, votées dans les tout derniers jours du mois. A cet égard, un gain de quelques jours contribuerait à réduire le volume des opérations de la période complémentaire. Cependant, ce volume est également lié à une série d'autres facteurs récurrents : insuffisante diligence de certains ordonnateurs, mouvements ordonnancés en décembre qui, eu égard aux délais de comptabilisation, peuvent impliquer une comptabilisation en janvier, recettes prélevées sur le compte de garantie des taux d'intérêt géré par NATEXIS ou sur le solde de l'assurance crédit géré par la COFACE, dotations en capital, règlements réciproques entre l'État et d'autres entités publiques, conditions de sortie des dérégulations budgétaires, investissements lourds lancés dans le cadre de marchés publics.

La variété de ces facteurs et des niveaux de responsabilité qui leur correspondent rend souhaitable un plan d'action organisé, à l'image de celui engagé par la DGCP pour apurer les comptes d'imputation provisoire. Aussi, dans le RELF pour 2003, la Cour avait-elle recommandé la mise en œuvre d'un plan d'action sous la responsabilité de la DGCP.

Celle-ci a déjà expérimenté avec succès, lors du déploiement de l'application ACCORD I, la mise en œuvre d'un « plan de lissage » de la dépense. Or ce plan faisait appel aux mêmes procédés de surveillance et de relances centralisées, périodiques, systématiques et ciblées que celui auquel invite le « plan d'action » recommandé par la Cour pour les fins d'exercice.

Si l'année budgétaire est ainsi prolongée, certaines dépenses bénéficient d'une autorisation anticipée sur les crédits à ouvrir sur le budget de l'exercice à venir. Ce sont les **dépenses par anticipation**. En 1999, par exemple, 2,52 milliards d'euros ont été payés par anticipation du budget de 2000. Pour 2,405 milliards d'euros, ces paiements concernaient des arrérages de pensions civiles.

Une troisième atténuation à l'exécution annuelle des lois de finances découle des **reports de crédits**. L'article 15-II de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose :

« Les autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme ou, à défaut, sur un programme

poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante. Ces reports ne peuvent majorer les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel.

« Sous réserve des dispositions prévues à l'article 21, les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, dans les conditions suivantes :

« 1° Les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés ;

« 2° Les crédits inscrits sur les autres titres du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances.

« III - Les crédits ouverts sur un programme en application des dispositions du II de l'article 17 et disponibles à la fin de l'année sont reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

Le montant des crédits ainsi reportés ne peut excéder la différence entre les recettes et les dépenses constatées sur le fondement des dispositions précitées.

Les reports de crédits de paiement effectués en application du présent paragraphe ne sont pas pris en compte pour apprécier les limites fixées aux 1° et 2° du II.

IV - Les arrêtés de report sont publiés au plus tard le 31 mars de l'année suivant celle à la fin de laquelle la disponibilité des autorisations d'engagement ou des crédits de paiement a été constatée. »

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, **l'article 14 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 définit les conditions d'annulation des crédits.** Ils pourront être annulés par décret s'ils sont devenus sans objet ou afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire. Dans le cadre de la maîtrise de l'exécution budgétaire ou de décrets d'avance, le montant cumulé des crédits annulés ne peut dépasser 1,5 % de l'ensemble des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

## 2 - Principe de l'unité

L'article 6 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 réaffirme le principe de l'unité budgétaire :

« 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. »

Le principe de l'unité implique que :

- le projet de budget soumis au Parlement regroupe la totalité des opérations financières de l'État ;
- ces opérations figurent dans une seule loi de finances.

Le principe de l'unité permet :

- au Parlement d'avoir une vue d'ensemble du budget et d'exercer son contrôle efficacement ;
- de présenter la situation financière du pays selon une règle d'ordre et de clarté.

## 2.1 - La loi de finances devrait comprendre la totalité des opérations financières de l'État

Si la loi de finances comprenait la totalité des opérations financières de l'État, cela signifierait qu'elle retracerait les seules charges de l'État. La réalité est différente pour ce qui concerne la sécurité sociale et les collectivités locales.

Un jaune budgétaire intitulé « Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale » a retracé, pour l'année 2004, les transferts de l'État vers les administrations de sécurité sociale<sup>33</sup>. Deux synthèses ont été établies :

- **la synthèse générale n° 1** est une synthèse des flux financiers entre l'État et les organismes sociaux. Le total des flux réciproques État-organismes sociaux couvre le périmètre le plus large, puisqu'il comprend notamment les recettes fiscales affectées aux organismes de protection sociale (qui ne figurent pas en recettes du budget de l'État) et les charges budgétaires brutes supportées par l'État, sans déduction des cotisations de retraite des agents publics ni des contributions de France télécom. Ce tableau distingue les flux relevant du champ de la sécurité sociale et ceux qui dépassent le strict champ de la sécurité sociale : régimes d'assurance chômage (y compris préretraites), RMI, CADES, aides au logement. Quant aux charges nettes du budget de l'État, elles correspondent aux flux budgétaires effectifs (dépenses - recettes). En 2005, le tableau montre que les flux financiers de l'État en direction des régimes et organismes sociaux devraient d'élever à 172,3 Md€, en progression de 5,7 % par rapport à 2004 ;
- **la synthèse générale n° 2** opère une ventilation par nature des engagements financiers de l'État. Ces montants recouvrent quatre masses principales : les charges sociales nettes de l'État employeur pour 39,7 Md€ en 2005, les transferts budgétaires de l'État au titre des politiques sociales pour 37,6 M€, les subventions aux régimes sociaux pour 4,1 M€ et les recettes nettes affectées pour 90,8 Md€. Au total, ces engagements s'élèvent à 172,3 M€ en 2005.

33. « Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale », jaune budgétaire associé au projet de loi de finances 2005, ce document peut être consulté à l'adresse Internet : [http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget\\_etat/index.htm](http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget_etat/index.htm).

**Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale**<sup>34</sup> (voir tome 2, deuxième partie, chapitre 2 - Les transferts de l'État) représentent un enjeu important de la gestion publique. L'ensemble de ces concours (tous ministères confondus) est passé de 58,4 M€ en 2003 (exécution, hors fiscalité transférée), à 59,5 M€ en 2004 (prévision d'exécution, hors fiscalité transférée), soit une progression de 1,8 %.

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 consacre les prélèvements sur recettes. Selon l'article 6 de la loi, un montant déterminé de recettes de l'État 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.

## 2.2 - La totalité des opérations financières de l'État devrait figurer dans un document unique : la loi de finances

Le principe de l'unité énoncé par l'article 6 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 ne vise que les recettes et les dépenses qui figurent dans le budget général de l'État. Or, certaines dépenses et recettes de l'État qui présentent un caractère particulier sont retracées dans des documents distincts du budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor. Il s'agit donc des deux aménagements au principe de l'unité budgétaire. C'est ce que prévoit l'article 16 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 :

« Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial. »

L'article 18 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 définit ainsi les **budgets annexes** :

« I. - Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'État 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.

« La création d'un budget annexe et l'affectation d'une recette à un budget annexe ne peuvent résulter que d'une disposition de loi de finances.

« II. - Un budget annexe constitue une mission, au sens des articles 7 et 47. Sous réserve des règles particulières définies au présent article, les opérations des

34. « Effort financier de l'État en faveur des collectivités locales », jaune budgétaire associé au projet de loi de finances 2005, ce document peut être consulté à l'adresse Internet : [http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget\\_etat/index.htm](http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget_etat/index.htm)

budgets annexes sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général.

« Par dérogation aux dispositions du II de l'article 7 et de l'article 29, les budgets annexes sont présentés, selon les normes du plan comptable général, en deux sections. La section des opérations courantes retrace les recettes et les dépenses de gestion courante.

« La section des opérations en capital retrace les recettes et les dépenses afférentes aux opérations d'investissement et aux variations de l'endettement.

« Par dérogation aux dispositions du III de l'article 7, les plafonds des autorisations d'emplois dont sont assortis les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont spécialisés par budget annexe.

« Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux prévisions des lois de finances, les crédits pour amortissement de la dette peuvent être majorés à due concurrence, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

« Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 11 et 12 ne peut être effectué entre le budget général et un budget annexe. »

De son côté, la Cour des comptes constate une opération massive de débudgétisation et de transfert de charges sur le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) dans les termes<sup>35</sup> qui figurent dans l'encadré ci-dessous.

L'article 40 de la LFI pour 2004 a prévu le transfert, au 1<sup>er</sup> janvier 2005, du financement des prestations sociales agricoles, jusqu'alors assuré sur le **budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)**, à un établissement public gérant le nouveau fonds (le FFIPSA). Or, la gestion du budget annexe, au cours de l'exercice 2004, a été opérée selon des modalités critiquables au double titre de leur régularité et de la sincérité du budget.

La dotation en LFI 2004 a été de nouveau affectée d'un grave défaut de prévision : en dépit des informations disponibles au moment du vote du budget, les recettes du BAPSA ont été significativement surévaluées (de plus de 400 M€), tandis que les charges ont été anticipées sur des bases manifestement irréalistes ; les dépenses d'assurance maladie laissent apparaître une insuffisance de 607 M€ au titre de la dotation globale hospitalière ; en outre, le coût de la mensualisation des retraites des exploitants agricoles, opérée à compter de 2004 en application de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, soit 1 300 M€ n'a pas été pris en considération dans les comptes du BAPSA. Il en est résulté un déficit du budget annexe de 2 332 M€ et un report de paiement de 607 M€ sur l'exercice 2005 (non inclus le versement en janvier 2005 des pensions dues au titre de décembre 2004, soit 849,4 M€).

35. Cour des comptes, op. cit., p. 54. Cf. Supra n° 6

En décidant de ne pas procéder à une ouverture de crédits en loi de finances rectificative pour 2004 afin de financer cette insuffisance et en faisant en sorte que la charge correspondante soit couverte en gestion au moyen d'une avance de trésorerie consentie par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), l'État a choisi de laisser subsister dans les comptes du BAPSA, à fin 2004, une dette de plus de 3 200 M€ à porter au passif du bilan d'ouverture du nouveau fonds.

Le BAPSA a donc été délibérément maintenu en déficit en 2004, en contradiction avec la réglementation applicable aux budgets annexes, de façon à éviter de faire porter la charge en trésorerie correspondante sur le solde d'exécution du budget de l'État.

Le projet de loi de finances pour 2006 détaille les crédits ouverts des budgets annexes.

#### Budgets annexes

Mission	En euros	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Contrôle et exploitation aériens	1 773 931 127	1 727 871 127
Journaux officiels	170 421 902	171 181 902
Monnaies et médailles	101 989 614	105 684 614
<b>Totaux</b>	<b>2 046 342 643</b>	<b>2 004 737 643</b>

Source : projet de loi de finances 2006, État B (Art. 52, 53 et 54 du projet de loi) « Répartition des crédits ».

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 n'utilise plus la notion de **comptes spéciaux du Trésor qui changent d'appellation pour devenir les comptes spéciaux**, mais l'article 19 de ladite loi organique les énumère :

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

- « 1° Les comptes d'affectation spéciale ;
- « 2° Les comptes de commerce ;
- « 3° Les comptes d'opérations monétaires ;
- « 4° Les comptes de concours financiers.

L'affectation d'une recette à un compte spécial ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances. »

L'article 20 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 définit, de manière large, le régime juridique des comptes spéciaux du Trésor.

« I. - Il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature.

« Sous réserve des règles particulières prévues aux articles 21 à 24, les opérations des comptes spéciaux sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général. Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté sur l'année suivante.

« II. - Chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47. Leurs crédits sont spécialisés par programme.

Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 11 et 12 ne peut être effectué entre le budget général et un compte spécial doté de crédits. »

Les articles 21 à 24 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 détaillent les quatre catégories de comptes possibles et définissent leur régime juridique. Il s'agit :

– des **comptes d'affectation spéciale** (art. 21) :

« I. - Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte.

« Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'État, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

« Il en est de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

« II. - Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.

En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Durant cette dernière période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.

Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du

ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année.

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 15, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte. »

Le projet de loi de finances pour 2006 détaille les ouvertures de crédits relatives aux comptes d'affectation spéciale.

### Comptes d'affectation spéciale

Mission	En euros	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale	519 281 000	519 281 000
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	140 000 000	140 000 000
Développement agricole et rural	135 460 000	110 900 000
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	400 000 000	400 000 000
Participations financières de l'État	14 000 000 000	14 000 000 000
Pensions	45 250 283 208	45 250 283 208
<b>Totaux</b>	<b>60 445 024 208</b>	<b>60 420 464 208</b>

– des **comptes de commerce** (art. 22) :

« I. - Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial, effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de ces comptes, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt.

II. - Les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'État, 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.

Ils retracent les opérations à caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par les services de l'État comme la direction départementale de l'équipement ;

- des **comptes d'opérations monétaires**. Selon l'article 23 de la loi organique, les comptes d'opérations monétaires retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire. Pour cette catégorie de comptes, les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif ;
- des **comptes de concours financiers**. Selon l'article 24 de la loi organique, les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs. Le projet de loi de finances pour 2006 détaille les ouvertures de crédits relatives aux comptes de concours financiers.

Le projet de loi de finances pour 2006 comprend les tableaux de synthèse des comptes spéciaux qui figurent ci-contre.

#### Comptes de concours financiers

Mission	En euros	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Accords monétaires internationaux	0	0
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	13 600 000 000	13 600 000 000
Avances à l'audiovisuel public	2 720 540 000	2 720 540 000
Avances aux collectivités territoriales	70 116 800 000	70 116 800 000
Prêts à des États étrangers	1 088 660 000	567 260 000
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	10 950 000	10 950 000
<b>Totaux</b>	<b>87 536 950 000</b>	<b>87 015 550 000</b>

### Tableaux de synthèse des comptes spéciaux

Solde des comptes spéciaux		
	En euros	
	LFI 2005	PLF 2006
<b>Comptes d'affectation spéciale :</b>		
Recettes	5 030 393 500	61 445 024 208
Crédits de paiement	5 030 393 500	60 420 464 208
<b>Solde</b>	<b>0</b>	<b>+ 1 024 560 000</b>
<b>Comptes de concours financiers :</b>		
Recettes	67 520 460 000	87 392 580 000
Crédits de paiement	67 382 680 000	87 015 550 000
<b>Solde</b>	<b>+ 137 780 000</b>	<b>+ 377 030 000</b>
<b>Solde des comptes de commerce</b>	<b>+ 32 267 000</b>	<b>+ 504 385 000</b>
<b>Solde des comptes d'opérations monétaires</b>	<b>+ 105 000 000</b>	<b>+ 47 200 000</b>
<b>Solde de l'ensemble des comptes spéciaux</b>	<b>+ 571 047 000</b>	<b>+ 1 953 175 000</b>

(+ : excédent ; - : charge)

Autorisations de découvert des comptes spéciaux		
	En euros	
	LFI 2005	PLF 2006
Comptes de commerce	1 958 609 800	17 391 609 800
Comptes d'opérations monétaires	0	400 000 000
<b>Total pour l'ensemble des comptes spéciaux</b>	<b>1 958 609 800</b>	<b>17 791 609 800</b>

### 3 - Principe de l'universalité

Dans son deuxième alinéa, l'article 6 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 précise :  
« Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. »

Le principe de l'universalité signifie que toutes les recettes et toutes les dépenses publiques doivent figurer dans le budget de l'État sans possibilité d'opérer des compensations ou des contractions entre ces recettes et ces dépenses.

### 3.1 - La règle du produit brut et ses dérogations

La règle de non contraction ou du produit brut veut que les recettes ou les dépenses soient inscrites dans le budget pour leur masse totale. Les compensations entre recettes et dépenses sont interdites.

Toutefois, des contractions ou des compensations entre recettes et dépenses résultent :

- des différentes catégories de **comptes spéciaux du Trésor devenus « comptes spéciaux »** tout court à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006 (voir ci-dessus le principe de l'unité budgétaire) ;
- des **marchés de conversion et de transformation**. Le marché de conversion est le contrat par lequel l'administration fournit à son cocontractant du vieux matériel destiné à être rénové ou réemployé. Le marché de transformation est un contrat conclu entre l'administration et un entrepreneur aux termes duquel ce dernier s'engage à réaliser une opération de construction ou de fabrication, en utilisant et en façonnant des matières premières neuves fournies par l'administration.

### 3.2 - La règle de non-affectation et ses atténuations

La règle de non-affectation empêche que certaines recettes servent à couvrir certaines dépenses. Toutefois, les **affectations des recettes aux dépenses sont nombreuses**. Ainsi, selon l'article 16 de la loi organique, il s'agit :

- des **comptes spéciaux du Trésor** (voir ci-dessus le principe de l'unité budgétaire) ;
- des **budgets annexes** (voir ci-dessus le principe de l'unité budgétaire).

L'article 17 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 énonce également des atténuations à la règle de non – affectation des produits aux charges sous la forme de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial :

« I. - Les procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial sont la procédure de fonds de concours, la procédure d'attribution de produits et la procédure de rétablissement de crédits.

« II. - 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'État.

« 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 6° 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. À cette fin, un décret en Conseil d'État définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours.

« III - Les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État 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.

« IV. - Peuvent donner lieu à **rétablissement de crédits** dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé des finances :

« 1° Les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ;

« 2° Les recettes provenant de cessions entre services de l'État ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires. »

Le projet de loi de finances pour 2006 compare les évaluations relatives aux crédits de fonds de concours pour 2006 à celles de 2005, comme le montre le tableau qui figure ci-dessous.

**Tableau de comparaison, par mission et programme, des évaluations de crédits de fonds de concours pour 2006 et 2005 (extrait)**

Mission / Programme	En euros			
	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2005	PLF 2006	LFI 2005	PLF 2006
<b>Missions interministérielles</b>				
<b>Aide publique au développement</b>		<b>165 600</b>		<b>165 600</b>
Aide économique et financière au développement				
Solidarité à l'égard des pays en développement		165 600		165 600
<b>Enseignement scolaire</b>		<b>33 738 910</b>		<b>33 738 910</b>
Enseignement scolaire public du premier degré				
Enseignement scolaire public du second degré		30 320 000		30 320 000

## 4 - Principe de la spécialité

### 4.1 - L'autorisation budgétaire est spécialisée

Alors que le chapitre était l'unité de spécialité budgétaire, le programme remplace le chapitre dans cette fonction. Selon l'article 7 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, les crédits destinés à réaliser une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère sont regroupés sous la forme d'un programme. Ces actions sont associées ou participent à des objectifs définis selon des finalités d'intérêt général. Et les résultats obtenus sont évalués au moyen d'indicateurs de performance.

**Désormais, les budgets sont présentés par objectif et non plus par nature de dépenses ; dès lors, la performance de la dépense publique est au premier plan.** Le nouveau dispositif devrait permettre de mesurer l'utilité de la dépense dès lors qu'elle ne dépend plus de la nature des crédits alloués mais d'objectifs définis et de résultats attendus.

**Le principe de spécialité s'apprécie donc au niveau du programme, nouvelle unité de spécialisation budgétaire.** La nouvelle nomenclature budgétaire devrait comporter 132 programmes, alors que les crédits sont actuellement dispersés en 850 chapitres et qu'en 1985 on en comptait 1 600.

À l'intérieur des programmes, les charges budgétaires seront présentées par titres, cette présentation restant indicative sauf pour ce qui concerne les dépenses de personnel :

« Les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature (art. 7 II de la loi organique) ».

Et ces crédits sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat, spécialisés par ministère (art. 7 III de la loi organique).

Les crédits ouverts au titre des programmes sont placés sous la responsabilité de chaque ministre. Il n'existe donc pas de programmes interministériels.

Les dotations constituent des unités de spécialité par exception. Elles identifient et elles regroupent des crédits qui ne s'intègrent dans aucun programme et qui ne peuvent faire l'objet d'une évaluation relative à la performance. Trois catégories de dotations sont prévues :

- les dépenses des pouvoirs publics (Président de la République, Assemblée nationale, Sénat, Conseil constitutionnel, Cour de justice de la République), qui peuvent faire l'objet de différentes dotations ;
- la dotation pour dépenses accidentelles, créée pour faire face à des calamités ou à des dépenses imprévisibles ;
- 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.

Comme les programmes, les dotations sont présentées par titre.

La règle de la spécialité budgétaire consiste à n'autoriser une dépense qu'à un service et pour un objet particulier. Chaque chapitre budgétaire est individualisé.

## 4.2 - Atténuations au principe de la spécialité budgétaire

Le principe de la spécialité budgétaire souffre cinq aménagements :

- le **budget de chaque assemblée**, Sénat et Assemblée nationale, fait l'objet d'un seul chapitre budgétaire pour toutes les dépenses quelle que soit leur nature. La spécialisation des crédits fait donc totalement défaut ici.
- deuxième exception : d'après l'article 7 de l'ordonnance portant loi organique, des **crédits globaux** peuvent être ouverts pour des dépenses dont la répartition ne peut être déterminée au moment où ils sont votés. Il s'agit notamment des dépenses supplémentaires de personnel liées à l'augmentation des rémunérations en cours d'année. Toujours d'après cet article 7, certains chapitres peuvent comporter des crédits globaux destinés à faire face à des dépenses éventuelles. Il s'agit, par exemple, des dépenses relatives aux élections, à la réception des personnalités étrangères ou aux voyages du Président de la République et du Premier ministre à l'étranger. Enfin, des crédits globaux peuvent être ouverts pour faire face à des dépenses accidentelles, c'est-à-dire des dépenses urgentes et imprévues dues à des catastrophes comme inondations, tempêtes, marée noire... ;
- troisième exception : les **fonds spéciaux ou fonds secrets**. Ce sont des crédits inscrits au chapitre des services généraux du Premier ministre. Les fonds spéciaux à destination particulière, environ 60 millions d'euros, financent l'activité des services de contre-espionnage ;
- quatrième exception : les **transferts de crédits** ;
- cinquième exception : les **virements de crédits** qui entraînent une modification de la nature de la dépense.

## 5 - Principe de l'équilibre et réalité du déficit

L'équilibre budgétaire est la situation d'un budget qui prévoit et autorise, pour un exercice, des charges et des ressources d'un même montant.

L'équilibre budgétaire répond :

- au souci d'assurer une saine gestion financière. Les dépenses publiques sont financées par des procédés non inflationnistes. Il s'agit aussi d'éviter l'endettement excessif de l'État ;
- à la volonté de désengager l'État de l'activité économique nationale, en évitant un financement massif des investissements de l'État. Ce serait l'affirmation du néolibéralisme, forme moderne du libéralisme, qui laisse place à une intervention limitée de l'État.

Plus qu'un principe, l'équilibre budgétaire représente plutôt un idéal vers lequel toute politique budgétaire classique devrait tendre. L'idée est qu'une saine gestion des affaires publiques doit limiter les dépenses au montant des ressources. À partir du moment où l'État est intervenu de plus en plus dans l'économie, il a été admis

que l'équilibre pouvait être réalisé par appel à l'emprunt, mais dans certaines limites de durée et de montant.

Les conséquences économiques (voir première partie, chapitre 1. Les aspects politiques et économiques du budget de l'Etat) du néolibéralisme sont nombreuses :

- l'État intervient, comme simple consommateur, à travers des dépenses de fonctionnement liées à des charges régaliennes comme le maintien de l'ordre ;
- l'emprunt public est considéré comme le détournement d'une fraction de l'épargne privée qui devrait servir au financement d'investissements productifs et non de dépenses publiques qui sont estimées improductives ;
- l'équilibre budgétaire exclut aussi bien le déficit que l'excédent de recettes ;
- le maintien des situations économiques est assuré. Le budget n'a pas d'effet redistributif ;
- le budget ordinaire est financé par l'impôt, les budgets extraordinaires par les emprunts.

À mesure que le caractère improductif de l'activité étatique est remis en cause, les prélèvements fiscaux croissent. Et la doctrine interventionniste apparaît.

Avec la *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, publiée en 1936, Keynes apparaît comme l'un des plus illustres représentants de l'interventionnisme, doctrine préconisant l'intervention de l'État dans les affaires économiques.

Dans une économie, la demande et non l'offre joue un rôle moteur. À un moment donné, le niveau du revenu global et de l'emploi dépend du niveau des dépenses.

Même au prix d'un déficit budgétaire, l'État doit intervenir dans l'économie. Les dépenses supplémentaires engendrent un effet multiplicateur de nature à relancer l'ensemble de l'économie (voir première partie, chapitre 1. Les aspects politiques et économiques du budget de l'Etat).

Les partisans du déficit condamnent le bien-fondé de la règle de l'équilibre budgétaire au regard de la conjoncture économique. En revanche, ils ne contestent pas l'équilibre en situation de plein emploi et de stabilité des prix.

## 5.1 - La notion d'équilibre budgétaire

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 présente deux notions différentes :

- l'équilibre économique et financier prévu par l'articles 1<sup>er</sup> :

« Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, 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. »

C'est la formulation des objectifs du gouvernement et l'énoncé des principales données ou prévisions économiques sur lesquelles s'appuie les hypothèses budgétaires ;

– l'équilibre financier prévu par le 8° de l'article 34 de la loi organique :

« 8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État 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. »

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État, parmi lesquelles figurent les charges et les ressources de trésorerie qui concourent à l'équilibre budgétaire et financier. Ainsi, l'article 25 de la loi organique dispose :

« Les ressources et les charges de trésorerie de l'État résultent des opérations suivantes :

1° Le mouvement des disponibilités de l'État ;

2° L'escompte et l'encaissement des effets de toute nature émis au profit de l'État ;

3° La gestion des fonds déposés par des correspondants ;

4° L'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et autres dettes de l'État. Les ressources et les charges de trésorerie afférentes à ces opérations incluent les primes et décotes à l'émission. »

### L'équilibre de la loi de finances pour 2006

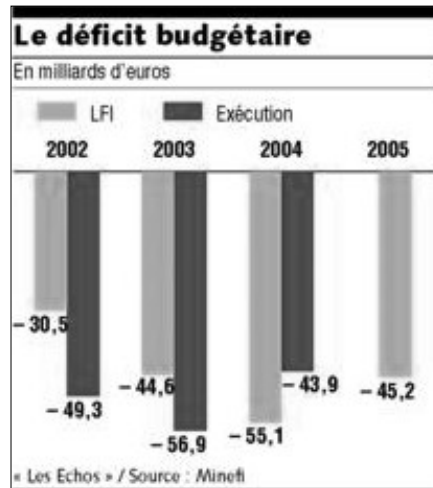
En millions d'euros

	LFI 2005	PLF 2006 structure 2005	Changement de périmètre 2006	PLF 2006
<b>A/ Dette publique et garanties dont dette publique nette</b>	39 973 39 848	39 453 39 174		39 453 39 174
<b>B / Dépenses de personnels</b>				
Rémunérations d'activité	72 162	74 267	166	74 433
Cotisations et contributions sociales	47 526	52 259	-10 008	42 251
Prestations sociales et allocations diverses	1 731	1 524		1 524
<b>Total</b>	<b>121 419</b>	<b>128 050</b>	<b>-9 842</b>	<b>118 208</b>
<b>C/ Autres dépenses</b>				
Dotations des pouvoirs publics	856	872		872
Dépenses de fonctionnement	30 868	32 401	-321	32 081
Dépenses d'investissement	13 504	13 565	18	13 583
Dépenses d'intervention	81 809	61 680	-24	61 657
Dépenses d'opérations financières	35	232		232
<b>Total</b>	<b>127 072</b>	<b>108 752</b>	<b>-328</b>	<b>108 424</b>
<b>Total dépenses budget général (A + B + C)</b>	<b>288 464</b>	<b>276 254</b>	<b>-10 170</b>	<b>266 085</b>
<b>Recettes nettes totales</b>	<b>242 718</b>	<b>229 740</b>	<b>-12 412</b>	<b>217 328</b>
<b>Solde du budget général</b>	<b>-45 746</b>	<b>-46 514</b>	<b>-2 242</b>	<b>-48 757</b>
Solde des comptes spéciaux	571	1 953		1 953
<b>Solde général</b>	<b>-45 175</b>	<b>-44 561</b>	<b>-2 242</b>	<b>-46 804</b>



## 5.2 - Depuis plus de vingt ans, la réalité des déficits budgétaires

Il est possible d'avancer que les déficits relatifs aux budgets exécutés ne sont jamais conformes aux déficits prévisionnels, comme le laisse apparaître le graphique ci-dessous.



Apprécié en fonction du PIB, le solde d'exécution budgétaire figure ci-dessous.

**Solde d'exécution et PIB total**

Année	Solde d'exécution - Sans FRS		Solde d'exécution - Sans FRS et Sans Produits de cession de biens		PIB (base 2000)
	en M€	en % du PIB	en M€	en % du PIB	
1994	21 006	3,43	22 388	3,76	606 479
1995	24 200	3,23	22 280	3,11	750 270
1996	22 851	2,58	21 309	2,67	886 900
1997	25 031	2,34	28 300	2,76	1 072 264
1998	10 226	1,01	17 880	1,41	1 011 170
1999	13 610	1,09	16 394	1,06	1 248 710
2000	14 896	1,01	14 011	1,19	1 476 707
2001	19 202	1,07	20 060	1,08	1 760 011
2002	33 912	3,06	34 501	3,11	1 100 987
2003	42 136	4,10	46 120	4,31	1 031 282
2004	46 191	4,69	45 596	4,39	1 044 376
2005	46 100	4,13	49 238	4,42	1 104 808
2006	53 699	4,63	61 387	5,07	1 150 134
2007	44 126	3,27	47 942	3,27	1 356 400
2008	27 780	2,05	27 724	2,05	1 354 867
2009	21 406	1,39	24 306	1,39	1 546 486
2010	26 726	1,60	26 952	1,60	1 671 072
2011	22 026	1,14	22 026	1,14	1 931 180
2012	41 206	2,13	41 206	2,13	1 932 586
2013	54 116	2,79	54 116	2,79	1 939 170
2014	71 207	3,86	71 207	3,86	1 841 200

Source : Insee, base de données, base...

Source : Minefi, projet de loi de finances pour 2006, les chiffres clés. Le tableau est téléchargé à partir du site Internet du Minefi à l'adresse : [http://www.minefi.gouv.fr/pole\\_ecofin/finances\\_Etat/LF/2006/plforientations9\\_orientations.pdf#tab4](http://www.minefi.gouv.fr/pole_ecofin/finances_Etat/LF/2006/plforientations9_orientations.pdf#tab4)

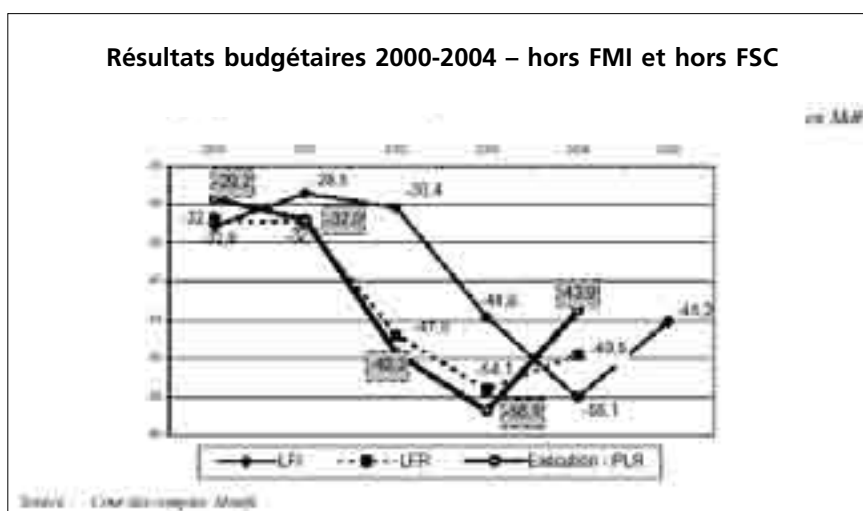
Il est possible d'avancer que la croissance économique réduit les déficits rapportés au produit intérieur brut (PIB).

En 1993, l'accroissement du déficit tient à une erreur de prévision économique considérable au stade du projet de loi de finances initiale. Le PIB devait progresser de 2,1 % en 1992 à 2,6 % en 1993 grâce à la contribution des échanges extérieurs puis au dégel de la demande intérieure<sup>36</sup>.

En réalité, la nette récession économique a entraîné un écart exceptionnel entre la prévision faite pour la préparation de la loi de finances et l'exécution réelle de 1993 : entre + 2,6 % et - 1,0 %, il est de 3,6 points de PIB. Dès lors, la moins-value de recettes par rapport à la loi de finances initiale s'établit à près de 82 milliards de francs.

En 1999<sup>37</sup>, la réduction du déficit budgétaire à 31,40 milliards d'euros s'explique essentiellement par la très forte progression des recettes. Les recettes fiscales brutes, 288,86 milliards d'euros, ont augmenté de 19,13 milliards (+ 7,1 %), soit plus de deux fois plus vite que le PIB en valeur (3,3 %). Si toutes les recettes perçues en 1999 avaient été comptabilisées sur cet exercice et si, inversement, les dépenses qui normalement auraient été payées après 1999 n'avaient pas été anticipées, le déficit budgétaire aurait été inférieur.

En 2004<sup>38</sup>, le déficit budgétaire s'est réduit significativement avec l'amélioration de la conjoncture économique : le solde du budget de l'État s'établit à moins de 43,9 milliards d'euros soit une réduction du déficit de 13 milliards d'euros par rapport à celui observé en 2003. Le budget exécuté en 2004 se solde par un déficit nettement moindre que celui prévu un an plus tôt, au moment de la prévision initiale (55,1 milliards d'euros) et réduit de moitié l'augmentation des déficits constatée de 2001 à 2003.



36. Cour des comptes, « Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1993 », p. 8 et 9.

37. Cour des comptes, « Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1999 », p. 14 à 17.

38. Cour des comptes, op. cit., Cf. supra n° 12.

Les déficits de l'État constituent une part très importante des besoins de financement des administrations publiques.

**Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques \*  
en milliards d'euros et pourcentages**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
État	-45,12	-44,56	-38,87	-31,00	-35,37	-35,75	-56,46	-62,23	-52,24
Organismes divers d'administration centrale	+0,39	+8,88	+2,10	+1,12	+4,49	+4,47	+9,08	+4,89	+9,89
<b>Administrations publiques locales</b>	<b>+0,97</b>	<b>+3,26</b>	<b>+3,94</b>	<b>+4,35</b>	<b>+2,78</b>	<b>+2,01</b>	<b>+2,00</b>	<b>+0,54</b>	<b>-1,94</b>
Administrations de Sécurité sociale	-6,07	-5,39	-1,90	+3,70	+6,81	+5,95	-3,71	-9,84	-15,87
<b>Administrations publiques (SEC 1995)</b>	<b>-49,83</b>	<b>-37,81</b>	<b>-34,74</b>	<b>-21,82</b>	<b>-21,29</b>	<b>-23,32</b>	<b>-49,10</b>	<b>-66,63</b>	<b>-60,15</b>
<i>En points de PIB</i>	-4,06	-2,98	-2,62	-1,60	-1,48	-1,56	-3,17	-4,20	-3,65

Source : Insee, comptes de la Nation 2004 - base 2000.

## 6. - Principe de la sincérité budgétaire

Au niveau de l'État, l'article 32 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 définit la sincérité budgétaire comme suit :

« Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. »

Dans sa décision du 26 juillet 2001, le Conseil constitutionnel estime que la sincérité budgétaire vise les seules lois de finances annuelles, rectificatives, et les lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45. Pour la Haute Assemblée, « la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ». On peut en déduire que le Conseil constitutionnel, appelé à apprécier les conditions de l'équilibre budgétaire, déclarera non conformes les dispositions qui l'auraient faussé.

Avant la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 ne contenait aucune définition de la sincérité budgétaire ou de la sincérité des comptes concernant l'État<sup>39</sup>.

Au titre de l'année 2004, la Cour des comptes relève des atteintes répétées à la sincérité<sup>40</sup> du budget. Le texte intégral de ces atteintes figure dans l'encadré ci-dessous.

### B – DES ATTEINTES RÉPÉTÉES A LA SINCÉRITÉ DU BUDGET

#### 1. Certaines dotations en loi de finances initiale n'ont pas été correctement évaluées

##### a) Différentes inscriptions en LFI étaient manifestement insuffisantes

L'évaluation des dépenses de personnel dans les budgets des ministères a été faite sans prendre en compte l'augmentation de 0,5 % de la valeur du point de

39. VACHIA Jean-Philippe, « L'émergence du principe de sincérité dans le droit public financier », in *Revue française de finances publiques* n° 91, p. 173 à 199, éd. LGDJ, septembre 2005.

40. Cour des comptes, op. cit., p. 51 à 54. Cf. supra n° 6.

la fonction publique au 1<sup>er</sup> janvier 2004, pourtant décidée et annoncée en novembre 2003 avant le vote de la LFI. Il en est résulté une insuffisance de financement sur les chapitres de rémunérations dans un grand nombre de ministères. Ces insuffisances ont été comblées par des mouvements de crédits en gestion, dont certains irréguliers (virements provenant de chapitres évaluatifs). La règle de la « fongibilité asymétrique » des crédits de personnel, édictée par la LOLF obligera, à partir de 2006, à présenter en loi de finances initiale une évaluation correcte des dépenses prévues pour la rémunération des personnels.

La gestion 2004 se caractérise par une aggravation de la sous-évaluation des crédits nécessaires à la couverture des dépenses ordinaires militaires, dont l'exécution excède les crédits de LFI de plus de 8 % sur le titre III (hors pensions) et de 30 % pour les seules charges de fonctionnement courant. Par exemple, le chapitre évaluatif 33-90 « Cotisations sociales » du budget de la **défense** enregistre un dépassement de 139,9 M€ lié à un double phénomène de report de paiements de 2003 (59 M€) et, pour le solde, à une insuffisance des crédits 2004 ; cette insuffisance était pourtant prévisible. La dotation n'a pas été remise à niveau dans le budget 2005.

Comme les années précédentes, les dépenses permanentes correspondant aux opérations extérieures (OPEX) n'ont pas été soumises au vote du Parlement lors de la discussion sur le budget initial ; elles ont été couvertes au moyen d'ouvertures de crédits opérées en gestion (539,35 M€ par décret d'avance, contre 375 M€ en 2002 et 365 M€ en 2003).

Le chapitre 44-53 « Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole » de la section **agriculture, alimentation, pêche et ruralité** est régulièrement sous doté. L'exercice 2004 n'a pas fait exception et 226 M€ ont dû être ouverts en LFR, alors même que le montant des crédits nécessaires pouvait être évalué dès le stade de la LFI, même si le montant des apurements de dépenses au titre du FEOGA-garantie, auxquels correspond une partie de ces ouvertures, n'est pas connu avec précision à cette date. Comme dans la plupart des ministères, la dotation du chapitre 37-91 « Frais de contentieux et réparations civiles » de la section **intérieur, sécurité intérieure et libertés locales** est restée inchangée depuis 2002 (76,3 M€), alors que la dépense (125 M€ en 2004) croît de façon continue ; de même, le chapitre 46-91 « Secours de première urgence aux victimes de calamités naturelles » de ce budget a fait l'objet d'une ouverture de crédits symbolique (0,2 M€), sans rapport avec la dépense réelle (11,8 M€), pourtant équivalente à celle des derniers exercices.

Sur le budget des **affaires étrangères**, l'exécution 2004 enregistre une insuffisance de crédits de 42,4 M€ sur le chapitre 68-02 « Participation de la France au financement du Fonds européen de développement (FED) », en dépit d'un report de 50,6 M€ en provenance de 2003.

La dotation n'ayant pas été ajustée en LFI 2005, on peut craindre sur cet exercice une sous-évaluation de crédits de 80 M€. Enfin, l'insuffisante dotation

du chapitre 42-31 « Contributions obligatoires à des dépenses internationales », sur lequel sont imputées les opérations de maintien de la paix, a nécessité l'ouverture de 25,4 M€ en loi de finances rectificative.

**b) Certains crédits ont été surévalués par rapport aux besoins**

Comme les années précédentes, des crédits ont été portés sur certains chapitres pour des montants qui excèdent significativement, non seulement les besoins tels qu'ils ont été constatés en fin d'exercice, mais aussi le niveau qui était connu ou prévisible dès le vote du budget. Sur la section **recherche et enseignement supérieur**, le chapitre 62-00 « Commissariat à l'énergie atomique », dont la dotation représente plus de la moitié des subventions accordées aux établissements publics du secteur et qui continue à bénéficier de l'ouverture d'autorisations de programme en LFI, enregistre le report d'année en année d'un reliquat de 366 M€ d'autorisations de programme, qui sont sans emploi depuis plus de quatre ans.

Ainsi que la Cour a déjà eu l'occasion de le relever, les crédits en faveur des rapatriés inscrits sur le budget des **charges communes** et sur la section **santé, famille, personnes handicapées et solidarité** sont, de manière désormais chronique, très supérieurs aux besoins ; de fait et compte tenu du volume des reports ainsi induits, la consommation sur ces lignes budgétaires s'est limitée en 2004 à 49 % et à 37 % des crédits ouverts respectivement.

Selon la même logique, on peut citer la situation du chapitre 61-40 « Modernisation de l'appareil de production agricole et travaux d'adduction d'eau » de la section **agriculture, alimentation, pêche et ruralité**, sur lequel les crédits ouverts en 2004 ont représenté plus du double des dépenses, en raison notamment de l'imputation sur ce chapitre d'un report exceptionnel de 182,1 M€ lié à la suppression du Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) et au transfert de compétences aux agences de l'eau. Ce report ne correspond que pour partie (30 à 90 M€ selon les estimations) à des paiements prévus au titre d'engagements de dépenses antérieurs à la suppression du fonds au 31 décembre 2003.

Pourtant, ce solde n'a pas été annulé en LFR et ce même chapitre a de nouveau été doté en LFI pour 2005 (133 M€ en autorisations de programme et 14,6 M€ en crédits de paiement).

**RECOMMANDATION 10** : *La Cour renouvelle sa recommandation que les dotations proposées au vote du Parlement soient ajustées au montant de la dépense anticipée, en tenant compte notamment des prévisions de reports.*

**2. Une lisibilité altérée par les modalités de la gestion budgétaire**

**a) Un usage mal approprié des reports de crédits et des mouvements en LFR**

Le montant des reports de crédits, qui constituent désormais un mode privilégié d'ajustement du solde budgétaire, conduit à une disproportion croissante entre les dotations de LFI et les crédits ouverts ; par exemple, sur la section

**recherche et enseignement supérieur**, les crédits ouverts sur les chapitres « Investissements » et « Constructions et équipements » représentent plusieurs fois le montant des crédits votés.

La Cour relève de nouveau l'absence d'ouvertures de crédits en LFI pour 2004 sur plusieurs chapitres destinés à supporter des dépenses prévisibles, y compris, le plus souvent, dans leur montant. Ce fut le cas notamment, comme en 2003, pour le versement à la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE) d'une indemnité compensatrice de 75 M€ sur le chapitre 44-90 du budget des **charges communes** au titre des conséquences de l'arrêt des activités sur le site de Toulouse. Le montant correspondant ayant été fixé par convention pour les quatre exercices 2003 à 2006, cette ligne aurait dû être dotée en LFI et non en LFR.



## ÉVALUATION DES CONNAISSANCES

### QUESTIONS

1. Que signifie le principe de l'annualité budgétaire ?
2. Autorisations d'engagement et crédits de paiement
3. Les lois de programme constituent-elles une exception au principe de l'annualité ?
4. Qu'est-ce qu'une loi de finances rectificative ?
5. Systèmes de l'exercice et de la gestion
6. Journée complémentaire
7. Quels sont les aménagements du principe de l'annualité ?
8. Définition des dépenses par anticipation
9. Le principe de l'antériorité budgétaire est-il :
  - appliqué par tous les budgets publics ?
  - appliqué pour la loi de finances initiale ?
  - appliqué pour les budgets locaux ?



## RÉPONSES

1. La règle de l'annualité budgétaire signifie que :
  - la loi de finances de l'année doit être présentée avant le début de chaque année,
  - elle est votée pour une période d'un an,
  - elle est exécutée sur cette même période d'une année.
  
2. Des crédits peuvent présenter un caractère pluriannuel au sens de l'article 8 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 :

« Les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

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. L'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'Etat confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion couvre, dès l'année où le contrat est conclu, la totalité de l'engagement juridique.

« 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 ».
  
3. Les lois de programme ne constituent pas une exception au principe de l'annualité, car elles ne donnent pas lieu à autorisation budgétaire. Ce sont des engagements de l'État sans portée financière.
  
4. Encore appelée collectif budgétaire, la loi de finances rectificative vient modifier les prévisions contenues dans la loi de finances initiale. Généralement, chaque année, un collectif budgétaire d'automne est voté pour ajuster les prévisions de recettes et de dépenses compte tenu de l'exécution de la loi de finances initiale. Parfois, des lois de finances rectificatives sont adoptées lorsque l'alternance politique a joué.
  
5. Quand les dépenses et les recettes sont rattachées à l'exercice budgétaire qui les a autorisées, quelle que soit la date du paiement effectif, on est en présence du système de l'exercice.



Lorsque toutes les dépenses sont rattachées à l'année de leur exécution, quelle que soit la date de leur autorisation, on est en présence du système de la gestion. C'est cette dernière solution qui est adoptée en France.

6. L'article 28 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose :

« Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, 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.

Les recettes et les dépenses portées aux comptes d'imputation provisoire sont enregistrées aux comptes définitifs au plus tard à la date d'expiration de la période complémentaire. Le détail des opérations de recettes qui, à titre exceptionnel, n'auraient pu être imputées à un compte définitif à cette date figure dans l'annexe prévue par le 7<sup>o</sup> de l'article 54. »

7. Exception au vote annuel de la loi de finances : les lois de finances rectificatives et les autorisations de programme.

Exception à l'exécution annuelle de la loi de finances : les reports de crédits, la journée complémentaire et les dépenses par anticipation.

8. Certaines dépenses bénéficient d'une autorisation anticipée sur les crédits à ouvrir sur le budget de l'exercice à venir.

9. Le principe de l'antériorité budgétaire n'est strictement appliqué que pour la loi de finances initiale.



## QUESTIONS

1. Que signifie le principe de l'unité budgétaire ?
2. Quels sont les aménagements du principe de l'unité ?
3. Quel est le montant cumulé des budgets annexes ?
4. Combien de catégories retrace les comptes spéciaux du Trésor ?



## RÉPONSES

1. D'après l'article 6 de la loi organique du 1er août 2001, le principe de l'unité implique que :

- le projet de budget soumis au Parlement regroupe la totalité des opérations financières de l'État ;
- ces opérations figurent dans une seule loi de finances.

Le principe de l'unité permet au Parlement :

- d'avoir une vue d'ensemble du budget et d'exercer son contrôle efficacement,
- de présenter la situation financière du pays selon une règle d'ordre et de clarté.

2. Les aménagements du principe de l'unité résultent des transferts de l'État, dépenses supportées par l'État à la place des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales.

D'autres dérogations au principe de l'unité budgétaire découlent des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor.

3. Le montant cumulé des budgets annexes, « Contrôle et exploitation aériens », « Journaux officiels », « Monnaies et médailles » avoisinera, en 2006, deux milliards d'euros.

4. Les comptes spéciaux seront quatre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006 : les comptes d'affectation spéciale, les comptes de commerce, les comptes de concours financiers et les comptes d'opérations monétaires.



## QUESTIONS

1. Que signifie le principe de l'universalité budgétaire ?
  
2. Quels sont les aménagements au principe de l'universalité budgétaire ?
  
3. La redevance audiovisuelle est-elle :
  - un impôt ?
  
  - une contribution indirecte ?
  
  - une taxe parafiscale ?



## RÉPONSES

1. Le principe de l'universalité signifie que toutes les recettes et toutes les dépenses publiques doivent figurer dans le budget de l'État sans possibilité d'opérer des compensations ou des contractions entre ces recettes et ces dépenses.

La règle de non-contraction ou du produit brut veut que les recettes ou les dépenses soient inscrites dans le budget pour leur masse totale. Les compensations entre recettes et dépenses sont interdites.

La règle de non-affectation empêche que certaines recettes servent à couvrir certaines dépenses.

2. Les compensations entre recettes et dépenses sont possibles en présence de comptes spéciaux du Trésor ainsi que de marchés de conversion ou de transformation.

Les contractions entre recettes et dépenses sont également possibles en présence de :

- budgets annexes ;
- comptes spéciaux ;
- fonds de concours ;
- rétablissement de crédits ;
- dons et legs ;
- taxes parafiscales.

3. Payée par les possesseurs d'un appareil de télévision, la redevance audiovisuelle qui finance les medias publics était qualifiée de taxe parafiscale par le Conseil constitutionnel avant la suppression des taxes parafiscales par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. Si la cinquantaine de taxes parafiscales produisait au total plus de trois milliards d'euros, la redevance audiovisuelle rapporte, à elle seule, deux milliards d'euros.



## QUESTIONS

1. Que signifie le principe de la spécialité budgétaire ?
2. Quelles sont les exceptions au principe de la spécialité budgétaire ?



## RÉPONSES

1. Selon l'article 7 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, les crédits destinés à réaliser une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère sont regroupés sous la forme d'un programme. Ces actions sont associées ou participent à des objectifs définis selon des finalités d'intérêt général. Et les résultats obtenus sont évalués au moyen d'indicateurs de performance.

Cette règle consiste à n'autoriser une dépense qu'à un service et pour un objet particulier. La spécialisation s'applique au chapitre budgétaire. Elle est réalisée grâce aux décrets de répartition immédiatement publiés après le vote de la loi de finances.


2. Le principe de la spécialité budgétaire souffre cinq exceptions :

- les budgets des assemblées, Assemblée nationale et Sénat ;
- les fonds spéciaux ou secrets qui visent des crédits alloués pour l'essentiel au service du contre-espionnage ;
- les crédits globaux ouverts pour des dépenses dont la répartition ne peut être déterminée au moment où ils sont votés. Il s'agit notamment des dépenses supplémentaires de personnel liées à l'augmentation des rémunérations en cours d'année ;
- les transferts de crédit qui opèrent une modification du destinataire du crédit, sans modifier la nature de la dépense ;
- les virements de crédit qui entraînent une modification de la nature de la dépense.

# Deuxième partie

## La préparation et le vote du budget

---







# La préparation du projet de loi de finances

---

**Chapitre 1**





## 1 - Les acteurs de la préparation budgétaire

La préparation du budget relève de la compétence exclusive du pouvoir exécutif. En effet, le budget de l'État est le reflet de la politique gouvernementale. Au demeurant, seul le gouvernement dispose des ressources techniques et humaines pour mettre au point le budget.

L'article 38 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose :

« Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances, qui sont délibérés en conseil des ministres. »

Le ministre des finances s'appuie sur une administration spécialisée dont les directions sont mobilisées pour l'élaboration du budget, qu'il s'agisse de la direction du Budget, principal artisan de la préparation budgétaire, de la direction de la prévision, de l'INSEE, de la direction du Trésor, de la direction de la comptabilité publique ou de la direction générale des douanes et des droits indirects.

Le Premier ministre n'intervient pas dans le processus technique et administratif de la préparation budgétaire.

Toutefois, à partir des grands choix proposés par le ministre des finances, le Premier ministre fixe la stratégie budgétaire. Il rend les arbitrages sur les désaccords pouvant opposer le ministre des finances aux ministres dépensiers. Ces derniers participent à la préparation budgétaire en tant que demandeurs de crédits budgétaires.

## 2 - Le calendrier de la préparation budgétaire

Sous l'empire de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, le nouveau calendrier budgétaire apparaît comme suit.

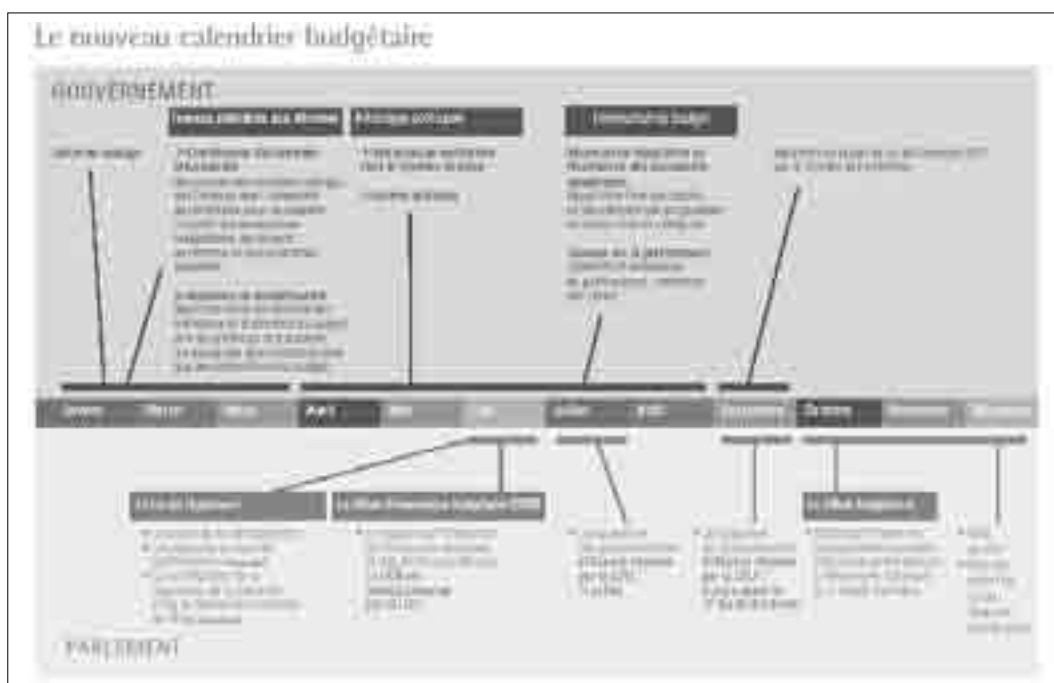
La **lettre de cadrage**<sup>1</sup> donne surtout aux ministres des orientations et des normes de maîtrise des dépenses publiques, à savoir :

- les plafonds d'évolution des dépenses de fonctionnement ;
- l'évolution des effectifs et l'estimation des mesures salariales ;
- l'évolution des dépenses d'équipement.

La lettre de cadrage arrête enfin les délais dans lesquels les propositions des ministères doivent être communiquées à la direction du Budget.

Émanant du Premier ministre, les **lettres plafonds** sont notifiées en mai à chaque ministre. Elles rappellent les principaux points d'accord et donnent point par point

1. Circulaire du 21 janvier 2005 relative à la préparation du projet de loi de finances pour 2006 dans le nouveau cadre budgétaire (J.O. n° 20 du 25 janvier 2005, p. 1320, texte n° 1).



Source de l'infographie : Minefi, La Lettre de la réforme budgétaire, septembre 2005, n° 12 bis.

le résultat des arbitrages. Elles précisent le montant des crédits alloués (crédits de reconduction et crédits destinés à des mesures nouvelles) à chaque ministère.

Au cours du mois de juin, un **débat d'orientation budgétaire** est organisé au Parlement<sup>2</sup>. Il se déroule sur le fondement du rapport déposé par le gouvernement au nom du Premier ministre et d'un document synthétique qui retrace l'évolution récente de l'économie nationale et des finances publiques.

Disposition applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2003, l'article 48 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 institutionnalise le débat d'orientation budgétaire créé en 1996 :

« En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances, le gouvernement doit transmettre au Parlement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques qui peut donner lieu à débat dans chacune des deux assemblées. Ce rapport doit :

- « - comporter une analyse des évolutions économiques constatées depuis le rapport social, économique et financier, qui accompagne obligatoirement le projet de loi de finances ;
- « - décrire les grandes orientations de politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ;

2. Voir le rapport sur l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, juin 2005, à l'adresse Internet du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : [http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget\\_etat/index.htm](http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget_etat/index.htm).

« - évaluer à moyen terme les ressources de l'État ainsi que ses charges ventilées par grandes fonctions...

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, ce rapport comporte 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.

**Comme pour les communes de 3 500 habitants et plus, les départements et les régions, aucun vote du Parlement ne sanctionne le débat d'orientation budgétaire relatif aux lois de finances.**

Disposition applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'article 49 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose :

« En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année, [...] les commissions parlementaires adressent des questionnaires au gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. Celui-ci répond par écrit au plus tard huit jours francs après la date mentionnée au premier alinéa de l'article 39. » [c'est-à-dire le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget].



## EN BREF

### 1. LES ACTEURS DE LA PRÉPARATION BUDGÉTAIRE

L'article 38 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose :

« Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances, qui sont délibérés en Conseil des ministres. »

Donc, le gouvernement est l'acteur exclusif de la préparation budgétaire. Le Parlement n'intervient pratiquement pas, si ce n'est au moment du débat d'orientation budgétaire. Depuis l'instauration de la cohabitation, le Président de la République, qui préside le conseil des ministres, peut commenter les principales dispositions du projet de loi de finances lorsqu'il est discuté en conseil des ministres.

### 2. Calendrier de la préparation budgétaire

Sous l'empire de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, le nouveau calendrier budgétaire apparaît comme suit :





## EVALUATION DES CONNAISSANCES

### QUESTIONS

1. Dans la préparation du budget de l'État, quel est le rôle du Premier ministre ?
  - a) Il prépare le projet du budget ;
  - b) Il fixe les priorités et rend les arbitrages ;
  - c) Il présente les comptes prévisionnels de la nation.
  
2. S'agissant du budget de l'État, quel est le calendrier de préparation budgétaire ?
  
3. Les lettres de cadrage :
  - a) Sont adressées aux ministres par le ministère des finances ;
  - b) Contiennent des instructions aux ministres pour la préparation de leur budget ;
  - c) Constituent une esquisse budgétaire.
  
4. Les lettres plafonds :
  - a) Sont adressées aux ministres par le ministre des finances ;
  - b) Fixent l'enveloppe des crédits de chaque ministère ;
  - c) Plafonnent l'évolution des budgets ministériels.

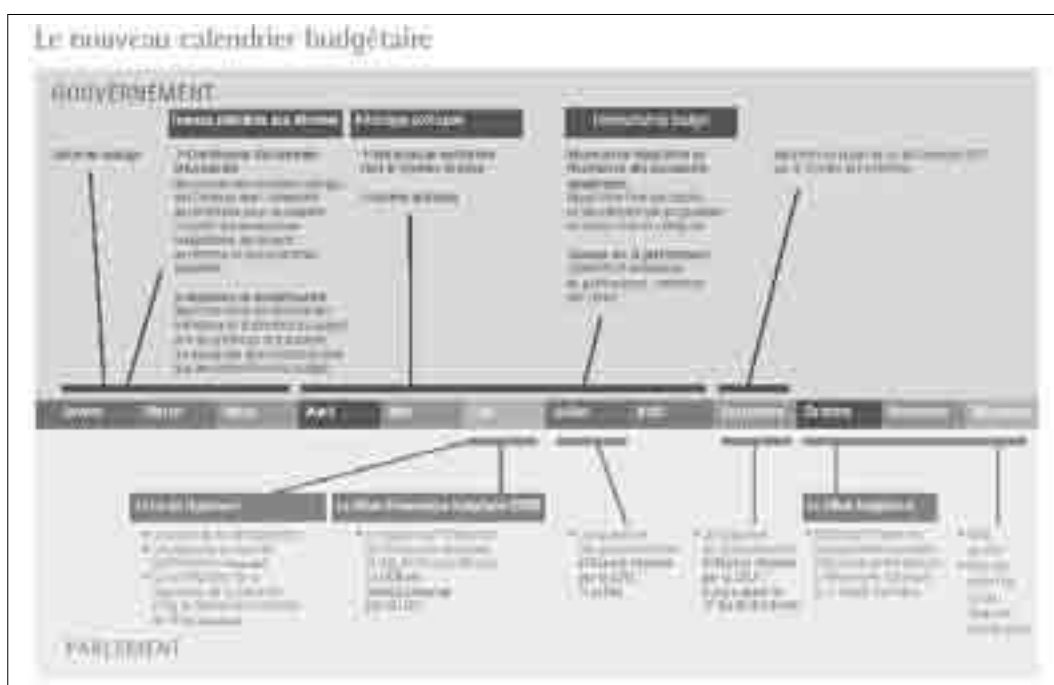




## RÉPONSES

1. Réponse exacte : b) Début juillet, le Premier ministre adresse à chaque ministre une lettre plafond qui fixe l'enveloppe des crédits du ministère et met fin à toute discussion. Ces lettres sont des documents rappelant les principaux points d'accord et d'arbitrage. C'est le ministre de l'économie et des finances qui prépare le budget et les comptes prévisionnels de la Nation. Donc, les réponses a) et c) sont inexactes.

2. Sous l'empire de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, le nouveau calendrier budgétaire apparaît comme suit :



3. Réponse exacte : b). La lettre de cadrage précise les orientations budgétaires compte tenu des contraintes qui pèsent sur l'action économique du gouvernement. C'est le Premier ministre et non le ministre de l'économie et des finances qui adresse les lettres de cadrage. La lettre de cadrage donne surtout aux ministres les principales indications nécessaires à la préparation de leurs demandes budgétaires, à savoir :

- les plafonds d'évolution des dépenses de fonctionnement ;
- l'évolution des effectifs et l'estimation des mesures salariales ;
- l'évolution des dépenses d'équipement.

La lettre de cadrage arrête enfin les délais dans lesquels les propositions des ministères doivent être communiquées à la direction du Budget.

4. Réponse exacte : b). Emanant du Premier ministre, les lettres plafonds sont notifiées à chaque ministre. Elles rappellent les principaux points d'accord et donnent point par point le résultat des arbitrages. Elles précisent le montant des crédits alloués (crédits de reconduction et crédits destinés à des mesures nouvelles) à chaque ministère.

C'est le Premier ministre et non le ministre de l'économie et des finances qui adresse les lettres de cadrage. Donc, la réponse a) est inexacte.

Les lettres plafonds, malgré le terme employé, ne plafonnent pas l'évolution des budgets ministériels. Donc, la réponse c) est inexacte.



# Le vote du budget

---

**Chapitre 2**





# 1 - La procédure de vote

## 1.1 - La procédure ordinaire

Comme la loi de financement de la sécurité sociale, la loi de finances est enfermée dans des délais de présentation et de vote stricts.

Le deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution précise que les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale.

S'agissant des **délais de présentation**, l'article 39 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe le délai normal de dépôt : « Le projet de loi de finances de l'année, y compris les documents prévus aux articles 50 et 51, est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il est immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances.

Toutefois, chaque annexe générale destinée à l'information et au contrôle du Parlement est déposée sur le bureau des assemblées et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte. »

Un retard de quelques jours dans la mise à disposition d'annexes explicatives, les bleus, n'entache pas d'inconstitutionnalité la loi de finances dès que le Parlement a pu exercer ses prérogatives budgétaires.

Disposition applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2002, à l'ouverture de la session ordinaire, le gouvernement est tenu de déposer un rapport, retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution, destiné à préparer l'examen du projet de loi de finances (PLF) et du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Il devra évaluer financièrement pour les deux années suivantes chacune des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires envisagées par le gouvernement, dans le PLF et le PLFSS. Ce rapport pourra donner lieu à un débat devant chaque assemblée.

## 1.2 - Les procédures d'urgence

Deux procédures d'urgence sont organisées par l'article 45 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 :

« Dans le cas prévu à l'alinéa 4 de l'article 47 de la Constitution (si la loi de finances n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de l'exercice), 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 séparé 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.

« Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts soit par la promulgation de la première partie de la loi de finances de l'année, soit par la promulgation d'une loi spéciale, le gouvernement prend les décrets portant répartition par chapitre ou par compte spécial du Trésor des crédits ou des autorisations applicables aux seuls services votés, tels qu'ils sont définis par la présente ordonnance, par le projet de loi de finances de l'année et par ses annexes explicatives.

« La publication des décrets portant répartition des crédits de services votés n'interrompt pas la procédure de discussion de la loi de finances de l'année qui se poursuit dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 39, 41 et 42 de la présente ordonnance. »

Aucun texte adopté selon ces procédures d'urgence ne se substitue à la loi de finances ; il s'applique jusqu'au vote de la loi de finances de l'année.

### 1.3 - Les délais de vote

Les délais de vote **en première lecture** sont prévus par l'article 47 de la Constitution et l'article 40 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. Ce dernier dispose :

« L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet de loi de finances.

« Le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de vingt jours après avoir été saisi.

« Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai prévu au premier alinéa, le gouvernement saisit 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 Sénat doit alors se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

« Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de finances dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui.

« Le projet de loi de finances est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.

« Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de soixante – dix jours après le dépôt du projet, les dispositions de ce dernier peuvent être mises en vigueur par ordonnance. »

Après l'examen en première lecture conformément aux délais de vote prévus ci-dessus, le Premier ministre utilise une procédure d'urgence et provoque la

réunion d'une commission mixte paritaire composée de sept députés et de sept sénateurs (voir article 45 de la Constitution). Elle est chargée de proposer un texte commun sur les dispositions qui n'ont pas été votés en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat. Si la commission mixte paritaire n'élabore pas un texte de compromis ou s'il est repoussé par les chambres, après une nouvelle lecture par chaque chambre, l'Assemblée nationale statue définitivement.

Mesure applicable au 1er janvier 2002, l'article 41 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose :

« Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances. »

Ainsi, l'analyse de l'efficacité des crédits utilisés et des résultats obtenus pour chaque programme sera placée au cœur du débat sur l'allocation des crédits au titre de l'année N + 1.

**Pour les autres lectures**, si l'Assemblée s'est prononcée dans un délai de quarante jours en première lecture, le Parlement dispose d'au moins dix jours, ou de quinze jours au plus si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée dans le délai de quarante jours.

La sanction des délais de lecture est organisée par l'article 47 de la Constitution et le dernier alinéa de l'article 40 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. Dans tous les cas, la méconnaissance des délais est sanctionnée par le dessaisissement de la chambre concernée par le gouvernement qui transmet alors le projet à l'autre chambre.

En outre, si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai global de soixante jours, les dispositions du projet de loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance. Ainsi, le Parlement est dessaisi de ses prérogatives budgétaires au profit du gouvernement.

Conformément à l'article 39 de la Constitution, les projets de lois de finances sont soumis, en premier lieu, à l'Assemblée nationale. Cette disposition confère la primauté à l'Assemblée nationale vis-à-vis du Sénat. Au demeurant, si, après la réunion de la commission mixte paritaire, aucun accord n'existe entre les deux chambres, c'est l'Assemblée nationale qui statue en dernier lieu.

## 1.4 L'examen du projet de loi de finances

Les commissions des finances jouent un rôle primordial dans l'examen, l'analyse et la discussion du budget de l'État. Chaque commission désigne en son sein des rapporteurs spéciaux qui sont chargés d'examiner les budgets des différents ministères, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor. Chaque commission des finances comprend un rapporteur général qui rédige un rapport sur le projet de loi de finances. Le rapporteur général coordonne les travaux des rapporteurs spéciaux,



présente ses conclusions à la commission et présente, en son nom, les amendements en séance publique.

Les cinq autres commissions permanentes de chaque chambre ne sont saisies que sur la partie du projet qui les intéresse. Par exemple, la commission de la défense est saisie pour avis sur le seul budget de la défense.

La lecture du budget en séance publique commence par un discours du rapporteur général de la commission des finances, suivi par celui du président de la commission. Ensuite intervient le ministre des finances qui expose les grandes lignes de la politique budgétaire. Le tout donne lieu à un débat général.

La discussion en séance publique commence par l'examen des articles de la première partie de la loi de finances de l'année (voir deuxième partie, chapitre 3 - Les lois de finances initiales, rectificatives et de règlement) conformément à l'article 42 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. C'est le ministre du budget qui représente le gouvernement.

Pour la deuxième partie de la loi de finances, ce sont les différents ministres qui viennent défendre le budget qu'ils gèrent.

**La procédure de vote est clarifiée.** L'article 42 de la loi organique dispose expressément que la seconde partie du projet (montant, fixé par mission, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du budget général, plafond des autorisations d'emploi par ministère et par budget annexe, montant des autorisations d'engagement et des crédits des budgets annexes et des comptes spéciaux...) ne peut être discutée avant l'adoption de la première partie (ressources de l'État et des impositions de toute nature, dispositions relatives aux affectations des recettes, plafond des dépenses du budget général, des budgets annexes et des catégories de comptes spéciaux, données générales de l'équilibre budgétaire, dette et trésorerie...).

**Les missions ministérielles ou interministérielles constituent les unités de vote relatif aux crédits.** L'article 43 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 précise le niveau de vote tant pour les recettes que pour les dépenses :

« 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 crédits qu'ouvrent les lois de finances pour couvrir les charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères. Dans ces conditions, des programmes ayant la même finalité sont regroupés en missions qui peuvent être interministérielles. Pouvant être créée à la suite d'une proposition de loi relative à une loi de finances, la mission regroupe un ensemble de programmes qui concourent à une politique publique.

La mission peut regrouper les crédits des dotations. Il en va ainsi pour les crédits des pouvoirs publics. Au demeurant, une même mission réunit les crédits des deux autres dotations, (dépenses accidentelles et imprévisibles, mesures générales en matière de rémunérations).

Chaque budget annexe et chaque compte spécial, nouveau terme pour remplacer les comptes spéciaux du Trésor, représentent une mission, leurs crédits étant spécialisés par programme. L'exemple du programme n° 175 « Patrimoines », qui dépend de la mission « Culture » figure ci-dessous.

### Présentation par action et titre des crédits demandés pour 2006

#### Autorisations d'engagement

Nom de l'action de l'action budgétaire	Titre 1 Dépenses de personnel	Titre 2 Dépenses de fonctionnement	Titre 3 Opérations d'équipement	Titre 4 Opérations d'investissement	Total 2006	Fonds de réserve 2005
01 Patrimoine monumental et archéologique	17 708 200	20 500 021	113 356 904	130 927 353	282 592 398	36 008 700
02 Architecture	686 918	14 285 086	2 740 207	12 890 254	30 602 465	
03 Patrimoine des musées de France	54 203 200	101 007 600	7 320 000	24 641 951	187 172 751	600 000
04 Patrimoine architectural et célébrations nationales	23 870 960	9 618 111	84 300 000	6 643 055	119 832 127	2 372 050
05 Patrimoine écrit et documentaire	60 515 838	121 003 470	3 300 000	3 741 803	288 563 111	
06 Patrimoine cartographique		13 158 000	6 270 000	7 628 200	37 056 200	
07 Patrimoine linguistique	1 138 673	0		2 278 888	3 417 561	10 000
08 Acquisition et enrichissement des collections publiques	122 654		14 400 038	6 570 863	23 193 555	
<b>Total</b>	<b>118 227 534</b>	<b>469 342 697</b>	<b>215 967 140</b>	<b>192 596 621</b>	<b>1 096 133 992</b>	<b>38 911 750</b>

#### Crédits de paiement

Nom de l'action de l'action budgétaire	Titre 1 Dépenses de personnel	Titre 2 Dépenses de fonctionnement	Titre 3 Opérations d'équipement	Titre 4 Opérations d'investissement	Total 2006	Fonds de réserve 2005
01 Patrimoine monumental et archéologique	17 708 200	20 501 021	88 065 748	127 608 304	243 911 394	24 208 700
02 Architecture	686 918	14 285 336	3 378 874	12 280 642	30 631 770	
03 Patrimoine des musées de France	54 203 200	207 119 800	5 000 000	27 529 100	388 852 100	600 000
04 Patrimoine architectural et célébrations nationales	23 870 960	9 618 111	22 446 900	6 801 841	62 737 812	2 372 050
05 Patrimoine écrit et documentaire	60 515 838	115 103 470	0	3 741 803	179 361 111	
06 Patrimoine cartographique		13 158 000	7 320 000	7 628 200	38 106 200	
07 Patrimoine linguistique	1 138 673	0		2 278 888	3 417 561	10 000
08 Acquisition et enrichissement des collections publiques	122 654		14 400 038	6 570 863	23 193 555	
<b>Total</b>	<b>118 227 534</b>	<b>469 021 917</b>	<b>111 831 586</b>	<b>268 186 167</b>	<b>967 267 204</b>	<b>27 911 750</b>

Dans ces conditions, la discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission, ceux des budgets annexes et ceux des comptes spéciaux sont votés par budget annexe et par compte spécial, tandis que 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 des ressources et des charges de trésorerie font l'objet d'un vote unique, comme les plafonds, ventilés par ministère, des autorisations d'emplois rémunérés par l'État.

La réduction du nombre de votes est sensible : 3 000 sous la III<sup>e</sup> République, 5 000 sous la IV<sup>e</sup> République et 200 aujourd'hui, une cinquantaine avec le projet de loi de finances pour 2006.

L'application de l'article 44 de la Constitution explique aussi la réduction du nombre de votes. En vertu de cette disposition constitutionnelle, le gouvernement peut recourir au vote bloqué : un seul vote pour une partie du texte en discussion, en ne retenant que les amendements qui lui conviennent.

## **2 - L'initiative des parlementaires en matière financière**

L'article 40 de la Constitution restreint le pouvoir d'amendement à l'initiative des parlementaires :

« Les propositions et amendements 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. »

Apparemment stricte, cette règle est assouplie par l'art. 47 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 :

« Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission.

« Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

« Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables. »

Cela signifie que tous les amendements tendant à augmenter les charges publiques, même en proposant une compensation sont irrecevables. Toutefois, le Conseil constitutionnel admet les compensations entre ressources, c'est-à-dire les propositions tendant à diminuer une ressource, si, dans le même temps, une autre ressource est augmentée ou créée.

Dans les termes prévus par l'article 40 de la Constitution, le droit d'amendement n'est pas modifié. Toutefois, il s'applique à la mission (article 47 de la loi organique) puisqu'elle est assimilée à une charge au sens de l'article 40 de la loi organique.

Les parlementaires peuvent :

- soit créer des programmes à l'intérieur d'une mission en prélevant des crédits sur les autres programmes de la mission tout en restant à l'intérieur du plafond relatif aux crédits qui lui sont attribués ;
- soit répartir autrement les crédits entre les programmes d'une même mission.

Les services votés disparaissent, sauf dans le cas de recours aux procédures d'urgence prévues pour l'ouverture de crédits lorsque la loi de finances n'a pas pu être adoptée dans les délais. Selon l'article 45 de la loi organique, les services votés représentent le minimum de crédits 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. Ils ne peuvent cependant excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année.

**Sous l'empire de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959**, le gouvernement avait pris l'habitude de laisser à la discrétion du président de la commission des finances une masse de crédits appelée **la réserve parlementaire**. De l'ordre de quelques centaines de millions d'euros, elle permettait aux membres de la commission des finances de proposer des augmentations de crédit reprises, sous forme d'amendements, par le gouvernement, malgré les dispositions de l'article 40 de la Constitution et l'article 42 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959. Cette pratique de la réserve parlementaire devrait disparaître avec l'application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.

Les restrictions au droit d'amendement parlementaire sont aussi le résultat de la limitation apportée au contenu même de la loi de finances : elle ne peut comporter que des dispositions financières telles que définies par l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. Par conséquent, les dispositions étrangères à la matière budgétaire ne peuvent figurer dans la loi de finances. **C'est l'interdiction des cavaliers budgétaires** sévèrement appréciés par le Conseil constitutionnel, qu'il s'agisse des amendements d'origine parlementaire ou gouvernementale.

Nombre d'observateurs avaient souligné le caractère rituel de la discussion parlementaire du budget :

- les votes du Parlement modifient à peine 1 % des crédits budgétaires inscrits dans le projet de loi de finances ;
- le recours possible à l'article 49-3 de la Constitution paralyse l'initiative parlementaire. En effet, ce texte dispose :
- « Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. »

Toutefois, le Parlement conservait sous l'empire de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 un certain pouvoir. En effet :

- certes, la réserve parlementaire, commune aux deux chambres, représentait seulement 1 % des crédits votés, soit trois milliards d'euros. Mais, elle a permis au gouvernement ou au Parlement de présenter des amendements qui seraient, sinon, irrecevables en vertu des articles 40 de la Constitution et 42 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959. En effet, ces amendements aggravent les charges ou créent des charges nouvelles tout en créant de nouvelles ressources ;

- la qualité du travail en commission améliore souvent le projet initial de loi de finances ;
- politiquement, le gouvernement reprend à son compte des modifications au projet de loi de finances, telles qu'elles sont suggérées par sa propre majorité parlementaire.

Saisi d'une proposition de loi qui émane du rapporteur général du budget de l'État à l'Assemblée nationale, le Parlement l'a adoptée le 1<sup>er</sup> août 2001, qui abroge à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959. L'adoption du nouveau texte modifie la portée de l'autorisation budgétaire et améliore l'information parlementaire.

**Portée de l'autorisation budgétaire** : les lois de finances ouvrent des crédits regroupés par mission relevant d'un ou de plusieurs services d'un ministère. Une mission dont la création relèverait du gouvernement comprend un ensemble cohérent de programmes ou à titre exceptionnel, un seul programme. Ce dernier comprend les crédits concourant à la réalisation d'un ensemble cohérent d'objectifs définis en fonction des résultats attendus. Le Parlement votera des crédits globaux par mission et pourra exercer ses pouvoirs d'amendement au niveau des programmes comme il agit aujourd'hui au niveau des chapitres.

Le montant cumulé des crédits que le gouvernement peut annuler par simple décret sera limité à 1,5 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année. Au-delà, une autorisation budgétaire sous forme de collectif budgétaire sera nécessaire.

Deux comptes annexes seront ouverts, l'un pour la gestion des participations de l'État et l'autre pour la gestion de la dette et de la trésorerie.

Enfin, le programme d'emprunts du Trésor sur les marchés fera désormais l'objet d'un vote.

Désormais, le Parlement prendra toute disposition, dans le cadre d'une loi de finances, pour autoriser les collectivités locales à ne pas déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État. L'article 116 de la loi de finances initiale pour 2004 a prévu les dérogations au dépôt des fonds libres des collectivités (voir le tome 2 consacré aux finances locales). Cette solution diffère de celle que retenait l'article 15 de la loi organique du 2 janvier 1959, i.e. l'autorisation du seul ministère des finances pour autoriser ces dérogations.

Toutes les opérations financées par des prélèvements obligatoires sont désormais soumises à des autorisations parlementaires, les taxes parafiscales ayant été supprimées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

**Renforcement de l'information parlementaire** : la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 évoque la nécessité pour les lois de finances de donner une image « sincère » et « fidèle » de la situation financière de l'État.

Aussi, la présentation des recettes et des dépenses de l'État sera modifiée pour faire ressortir une section de fonctionnement et une section d'investissement.

Des annexes explicatives analyseront les prévisions de chaque recette de l'État et de la sécurité sociale dans un souci de cohérence avec le projet de loi de finances de la sécurité sociale.

Chaque programme sera évalué grâce à des indicateurs de performance recensant les objectifs, les résultats et les coûts associés.

Sous l'empire de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, les nouvelles règles du débat budgétaire sont résumées dans l'encadré ci-dessous.

### Les nouvelles règles du débat budgétaire en bref

- a. La distinction entre crédits et nouvelles dépenses plus les parlementaires se penchent désormais sur l'intégrité des crédits.
- a. Les crédits de budget sont adaptés, révisés par session.
- a. Les plébiscites de crédits votés par majorité font l'objet d'un vote annuel.
- a. Le droit d'amendement est limité. Les parlementaires peuvent :
  - modifier la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission ;
  - créer, modifier ou supprimer un programme.
- a. Ce droit d'amendement reste encadré par l'article 40 de la Constitution qui interdit de créer ou d'augmenter une charge publique. Selon la LOLF, le charge publique correspond aux crédits d'une mission. Les parlementaires ne peuvent donc pas :
  - créer une mission ;
  - augmenter les crédits d'une mission ;
  - redistribuer des crédits entre des programmes de missions différentes ;
  - réalocuer des crédits entre le budget général et les comptes spéciaux et les autres annexes.

Source de l'infographie : La Lettre de la réforme budgétaire, septembre 2005, n° 12. bis.



## 1. LA PROCÉDURE DE VOTE

L'article 47 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 prévoit que le projet de loi de finances doit être déposé au plus tard le premier mardi d'octobre sur le bureau de l'Assemblée nationale. D'ailleurs, l'article 39 de la Constitution précise que les projets de lois de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale.

D'après l'article 47 de la Constitution et l'article 44 de l'ordonnance portant loi organique, si le projet de loi de finances n'a pas été déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre, d'émettre un vote sur la première partie de la loi de finances.

Si la procédure précédente n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, l'article 44 de l'ordonnance prévoit que le gouvernement dépose, avant le 19 décembre, devant l'Assemblée nationale un projet de loi spécial l'autorisant à continuer de percevoir les impôts existants.

Enfin, le Conseil constitutionnel a admis, en 1979, une procédure de dépôt du projet de loi de finances qui n'était pas prévu par les textes : le dépôt d'un projet de loi particulier autorisant le gouvernement à percevoir les impôts.

Les délais de vote sont prévus par l'article 47 de la Constitution et l'article 40 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. Au total, le Parlement dispose de soixante-dix jours pour voter le budget.

En première lecture, l'Assemblée nationale doit se prononcer dans un délai de quarante jours. Ensuite, le Sénat se prononce dans un délai de vingt jours. Si l'Assemblée nationale dépassait son délai de quarante jours, le Sénat disposerait de quinze jours pour se prononcer.

Après l'examen en première lecture par chaque chambre, le Premier ministre provoque la réunion d'une commission mixte paritaire. Si elle ne parvient pas à élaborer un texte de compromis, après une nouvelle lecture par chaque chambre, l'Assemblée nationale statue définitivement.

Le gouvernement dessaisit la chambre qui a méconnu les délais de lecture, en transmettant le projet à l'autre chambre.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet de loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance : le Parlement est alors dessaisi de ses prérogatives budgétaires au profit du gouvernement.

## 2. L'INITIATIVE DES PARLEMENTAIRES EN MATIÈRE FINANCIÈRE

L'article 40 de la Constitution prévoit que les amendements parlementaires sont irrecevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

L'article 47 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 assouplit l'interdiction posée par l'article 40 de la Constitution en interdisant les amendements qui tendraient à créer ou à aggraver une charge publique.

« Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission.

« Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

« Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables. »

Les dispositions étrangères à la matière budgétaire ne peuvent figurer dans la loi de finances. L'article 42 de la loi organique interdit les amendements ou articles additionnels qui ne visent pas à réduire les charges, accroître les recettes ou améliorer les contrôles. Cette interdiction vise les amendements d'origine gouvernementale ou parlementaire qui ne présentent pas un caractère financier. Ce sont les cavaliers budgétaires. Le Conseil Constitutionnel les sanctionnait sur le fondement de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 qui définit les dispositions devant figurer dans une loi de finances.





## QUESTIONS

1. Les projets de lois de finances doivent :
  - a) Être soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale ;
  - b) Être déposés et distribués au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre ;
  - c) Être d'abord soumis aux bureaux des assemblées.
  
2. Quels sont les délais de présentation relatifs à un projet de loi de finances ?
  
3. Quels sont les délais de vote relatifs à un projet de loi de finances ?
  
4. Un cavalier budgétaire :
  - a) Est une disposition de la loi de finances qui ne présente aucun caractère financier ;
  - b) Est sanctionné par le Conseil constitutionnel ;
  - c) Est une disposition introduite dans la loi de finances par amendement.
  
5. Un amendement parlementaire :
  - a) Ne peut augmenter les charges publiques ;
  - b) Peut diminuer les charges publiques ;
  - c) Peut augmenter les recettes.



## RÉPONSES

1. Réponse exacte : a). Dans son deuxième alinéa, l'article 39 de la Constitution prévoit : « **Les projets de lois de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale** ». Comme le précise l'article 47 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, le projet de loi de finances doit être déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre. Le Conseil constitutionnel ne sanctionne pas le dépôt hors délai des documents annexes accompagnant le projet de lois de finances, en particulier les bleus budgétaires ou annexes explicatives. Donc, la réponse b) est inexacte. Ce sont les commissions des finances au sein de chaque assemblée qui examinent en premier lieu le projet de loi de finances.

2. L'article 39 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 prévoit que le projet de loi de finances doit être déposé au plus tard le premier mardi d'octobre sur le bureau de l'Assemblée nationale. D'ailleurs, l'article 39 de la Constitution précise que les projets de lois de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale.

D'après l'article 47 de la Constitution et l'article 45 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, si le projet de loi de finances n'a pas été déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre, d'émettre un vote sur la première partie de la loi de finances.

Si la procédure précédente n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, l'article 45 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 prévoit que le gouvernement dépose, avant le 19 décembre, devant l'Assemblée nationale un projet de loi spécial l'autorisant à continuer de percevoir les impôts existants.

Enfin, le Conseil constitutionnel a admis, en 1979, une procédure de dépôt du projet de loi de finances qui n'était pas prévu par les textes : le dépôt d'un projet de loi particulier autorisant le gouvernement à percevoir les impôts.

3. Les délais de vote sont prévus par l'article 47 de la Constitution et l'article 40 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. Au total, le Parlement dispose de soixante-dix jours pour voter le budget.

En première lecture, l'Assemblée nationale doit se prononcer dans un délai de quarante jours. Ensuite, le Sénat se prononce dans un délai de vingt jours. Si l'Assemblée nationale dépassait son délai de quarante jours, le Sénat disposerait de quinze jours pour se prononcer.

Après l'examen en première lecture par chaque chambre, le Premier ministre provoque la réunion d'une commission mixte paritaire. Si elle ne parvient pas à élaborer un texte de compromis, après une nouvelle lecture par chaque chambre, l'Assemblée nationale statue définitivement.

Le gouvernement dessaisit la chambre qui a méconnu les délais de lecture, en transmettant le projet à l'autre chambre.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet de loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance : le Parlement est alors dessaisi de ses prérogatives budgétaires au profit du gouvernement.

4. Réponses exactes : a, b et c. L'article 47 de la loi organique interdit les amendements ou articles additionnels qui ne visent pas à réduire les charges, accroître les recettes ou améliorer les contrôles. Cette interdiction vise les amendements d'origine gouvernemental ou parlementaire qui ne présentent pas un caractère financier. Ce sont les cavaliers budgétaires. Le Conseil constitutionnel les sanctionnait sur le fondement de l'article 1er de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 qui définit les dispositions devant figurer dans une loi de finances.

5. Réponses exactes : a, b et c. L'article 40 de la Constitution prévoit que les amendements parlementaires sont irrecevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

Déjà très stricte, cette règle est renforcée par l'article 47 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 : « Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission.

« Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

# Les lois de finances initiales, rectificatives et de règlement

---

**Chapitre 3**





# 1 - Les différentes catégories de lois de finances

L'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 énumère les différentes catégories de lois de finances :

« Ont le caractère de lois de finances :

« 1° La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;

« 2° La loi de règlement ;

« 3° Les lois prévues à l'article 45 » [vote séparé sur la première partie de la loi de finances de l'année, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année].

En 1979, le Conseil constitutionnel a ajouté la notion de lois de finances temporaires.

## 1.1 - Loi de finances de l'année

La loi de finances de l'année ou loi de finances initiale est élaborée et votée selon les modalités qui ont été examinées plus haut (voir deuxième partie, chapitres 1 et 2).

## 1.2 - Loi de finances rectificative

L'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose que les lois de finances rectificatives ont le caractère de lois de finances. Selon l'article 2 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959, aujourd'hui abrogée mais utile à leur définition :

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

**Dans le secteur public local, les décisions modificatives constituent l'équivalent des lois de finances rectificatives.**

L'article 35 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 vient préciser le régime juridique des lois de finances rectificatives :

« Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi organique, seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année prévues aux 1° et 3° à 5° du I et aux 1° à 6° du II de l'article 34. Le cas échéant, elles ratifient les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances.

« Les lois de finances rectificatives doivent comporter les dispositions prévues aux 6° et 7° du I de l'article 34 » [6° Autorise l'État 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 ; 7° 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'État 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'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics].

« Les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année.

« Les dispositions de l'article 55 leur sont applicables. »

Les lois de finances rectificatives dérogent au principe du vote annuel du budget (voir chapitre 4.1 - le principe de l'annualité).

Disposition applicable au 1er janvier 2002, l'article 53 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 énumère les **documents nécessaires à l'information des parlementaires lorsqu'un projet de loi de finances rectificative est présenté** :

« Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :

« 1°) Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte ;

« 2°) Une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées ;

« 3°) Des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours ».

Ce sont les collectifs budgétaires d'automne qui ajustent les crédits budgétaires votés à l'origine.

Parfois, **en cas d'alternance politique, des collectifs ont été décidés à une autre époque** : 1981, 1986, 1988, 1993 et 1995. En juillet 2000, un collectif a été publié afin d'affecter le surplus des recettes encaissées en 1999.

Par exemple, la loi de finances rectificative du 30 décembre 1998 a ouvert 9 milliards d'euros au budget général (total des dépenses : 300 milliards)<sup>3</sup>. La loi de finances rectificative pour 2000 du 13 juillet 2000 procède à l'emploi du surplus de recettes constaté en 1999 à la réduction du taux normal de TVA à 19,6 % et à la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation.

### 1.3 - Loi de règlement

L'article 37 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose :

« 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.

3. Cour des comptes, « L'exécution des lois de finances pour l'année 1999 », juin 2000, p. 17 et 18.

« 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 :

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

« 2° 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 ;

« 3° Majore, pour chaque compte spécial concerné, le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté ;

« 4° Arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant ;

« 5° Apure les profits et pertes survenus sur chaque compte spécial.

« V. - La loi de règlement peut également comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, ainsi qu'à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics. »

### **C'est l'équivalent, dans le secteur public local, du compte administratif.**

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances (art. 41 de la loi organique du 2 août 2001).

L'article 54 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 énumère les documents qui sont joints aux lois de règlement :

« Sont joints au projet de loi de règlement :

« 1° Le développement des recettes du budget général ;

« 2° 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 ;

« 3° Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'État selon les conventions prévues au 3° 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 5° du I de l'article 5 ;



« 4° 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 5° 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 ;

« 5° 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 4° ;

« 6° Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité selon les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 27 ;

« 7° Le compte général de l'État, 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'État. 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. »

**La loi de règlement est très importante car elle reflète la réalité financière de l'État.** Donc, le projet de loi de règlement devrait faire l'objet d'un examen approfondi. Or, les parlementaires comme les élus locaux, pour les budgets qui les concernent, consacrent beaucoup plus de temps et d'énergie à l'examen de la loi de finances de l'année, malgré son caractère prévisionnel (voir quatrième partie, chapitre 4. - Le contrôle parlementaire) qu'à l'examen de la loi de règlement ou des comptes administratifs.

## 1.4 - Loi de finances temporaire

Par une décision du 24 décembre 1979, le Conseil constitutionnel déclare non conforme à la Constitution la loi de finances initiale pour 1980, au motif que la seconde partie de la loi de finances a été examinée avant le vote de la première partie.

Aussi, le gouvernement a-t-il convoqué le Parlement en session extraordinaire pour lui demander le vote d'une loi spéciale. Cette dernière autorisa le gouvernement à continuer à percevoir, en 1980, les impôts et taxes existants, dans l'attente d'une nouvelle loi de finances.

Le Conseil constitutionnel a considéré cette loi spéciale comme une loi de finances pourtant temporaire et partielle. Aujourd'hui, la situation créée par la décision du Conseil constitutionnel en date du 24 décembre 1979 paraît réglée par les deux procédures d'urgence prévues par l'article 44 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier (voir deuxième partie, chapitre 2. - Le vote du budget).

## 2 - La structure de la loi de finances initiale

L'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose :

« La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

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

« 1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État ;

« 2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire ;

« 3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'État ;

« 4° Évalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;

« 5° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;

« 6° 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'État ;

« 7° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire,

« 8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État 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 ;

« 9° Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an ;

« 10° Arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat.

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

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

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

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

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

« 5° Autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime ;

« 6° Autorise l'État 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 ;

« 7° 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'État 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'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

« III. - La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1°, 5°, 6°, 7° et 8° du I et aux 1°, 2° et 3° du II. »

Le projet de loi de finances de l'année comprend donc deux parties distinctes.

**Dans la première partie**, il autorise la perception des ressources publiques et comporte les voies et moyens qui assurent l'équilibre financier ; il évalue le montant des ressources d'emprunts et de trésorerie ; il autorise la perception des impôts affectés aux collectivités et établissements publics ; il fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre financier ; il comporte les dispositions nécessaires à la réalisation, conformément aux lois en vigueur, des opérations d'emprunts destinées à couvrir l'ensemble des charges de trésorerie.

**Dans la seconde partie**, le projet de loi de finances de l'année fixe pour le budget général le montant global des crédits applicables aux services votés (voir première partie, chapitre 4-1. - Le principe de l'annualité) et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles par titre et par ministère ; il autorise, en distinguant les services votés des opérations nouvelles, les opérations des budgets annexes et les opérations des comptes spéciaux du Trésor par catégorie de comptes spéciaux et éventuellement par titre ; il regroupe l'ensemble des autorisations de programme assorties de leur échéancier ; il énonce enfin les dispositions diverses prévues à l'article 1<sup>er</sup> de la présente ordonnance en distinguant celles de ces dispositions qui ont un caractère annuel de celles qui ont un caractère permanent.

## 2.1 - Les deux parties de la loi de finances

L'article 40 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 précisait :

« La seconde partie de la loi de finances ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie. »

En 1979, la procédure budgétaire connaît une crise. Au cours de la discussion budgétaire, l'article d'équilibre de la première partie du projet de loi de finances fut repoussé, en première lecture, par une majorité de députés. Malgré ce rejet, le président de l'Assemblée nationale a décidé de poursuivre la discussion en demandant aux députés de passer à l'examen de la seconde partie. Il est vrai que le règlement intérieur de l'assemblée prévoyait qu'aucune nouvelle délibération ne pouvait avoir lieu sur l'article d'un texte tant que l'assemblée n'a pas achevé l'examen de tous les autres articles.

Le Conseil constitutionnel, par la décision du 24 décembre 1979, a censuré la procédure suivie par le président de l'Assemblée nationale car elle aboutissait à examiner la seconde partie de la loi de finances avant d'en avoir voté la première partie.

À la suite de la décision du Conseil constitutionnel, l'Assemblée nationale a modifié son règlement intérieur. Désormais, à l'issue de l'examen des articles formant la première partie de la loi de finances, le gouvernement peut demander une seconde délibération « de tout ou partie du texte constituant cette première partie avant de passer à l'examen de la seconde partie ».

Disposition applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'article 42 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2001 consacre la décision du Conseil constitutionnel du 24 décembre 1979 :

« 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 peuvent être mis en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie. »

## 2.2 - Les états législatifs annexés

Les articles 50 à 53 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 précisent le contenu des états législatifs annexés aux lois de finances.

### *2.2.1 - Les états annexés aux lois de finances initiales*

**L'article 51 de la loi organique détaille les états annexés aux lois de finances initiales :**

« Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

« 1° 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'État ;

« 2° 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 ;

« 3° Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires en une section de fonctionnement et une section d'investissement ;

« 4° Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales ;

« 4° bis Une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ;

« 5° 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'État et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

« f) Une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

« 6° 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 5° en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert ;

« 7° Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement. »

Le projet de lois de finances pour 2006 comprend quatre états législatifs annexés :

**ÉTAT A (art. 51 du projet de loi) VOIES ET MOYENS  
dont nous citons l'extrait suivant :**

**I. BUDGET GÉNÉRAL**

Numéro de ligne	Intitulé de la recette	Évaluation pour 2006 (en milliers d'euros)
	<b>1. Recettes fiscales</b>	
	<b>1. Impôt sur le revenu</b>	<b>57 482 000</b>
1101	Impôt sur le revenu	57 482 000
	<b>2. Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles</b>	<b>7 240 000</b>
1201	Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles	7 240 000
	<b>3. Impôt sur les sociétés et CSB</b>	<b>49 439 000</b>
1301	Impôt sur les sociétés	48 509 000
1302	Contribution sociale sur les bénéficiaires des sociétés	930 000

**ÉTAT B (Art. 52, 53 et 54 du projet de loi) RÉPARTITION DES CRÉDITS  
dont nous citons l'extrait suivant :**

**I. BUDGET GÉNÉRAL**

Mission	En euros	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action extérieure de l'État	2 401 188 482	2 359 127 985
Administration générale et territoriale de l'État	2 556 919 710	2 213 273 747
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	4 329 626 886	2 951 456 801
Aide publique au développement	5 310 613 191	3 013 997 155
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 913 442 732	3 897 682 732
Conseil et contrôle de l'État	453 027 276	445 152 131
Culture	2 886 377 546	2 802 731 208
Défense	36 972 203 744	36 060 746 094
Développement et régulation économiques	3 989 545 388	3 956 589 238
Direction de l'action du Gouvernement	535 642 800	534 922 800
Écologie et développement durable	632 973 373	615 594 169
Engagements financiers de l'État	40 889 500 000	40 889 500 000
Enseignement scolaire	59 740 503 677	59 736 720 527

**ÉTAT C (art. 55 du projet de loi) PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS  
dont nous citons l'extrait suivant :**

Désignation du ministère ou du budget annexe	Nombre d'emplois exprimés en ETPT
<b>I. Budget général</b>	<b>2 338 584</b>
Affaires étrangères	16 720
Agriculture	39.914
Culture	13 966
Défense et anciens combattants	440 329
Écologie	3 717
Économie, finances et industrie	173 959
Éducation nationale et recherche	1 250 605

**ÉTAT D (art. 56 du projet de loi) RÉPARTITION DES AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT  
dont nous citons l'extrait suivant :**

Numéro du compte	Intitulé du compte	(En €) Autorisation de découvert
901	Approvisionnement des armées en produits pétroliers	75 000 000
910	Couverture des risques financiers de l'État	433 000 000
902	Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État	
903	Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	16 700 000 000
904	Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	
905	Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses	
906	Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française	3 000 000
907	Opérations commerciales des domaines	
908	Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement	180 000 000
909	Régie industrielle des établissements pénitentiaires	609 800
	<b>Total</b>	<b>17 391 609 800</b>

**L'article 52 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 exige la présentation au Parlement d'un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution, en ces termes :**

« En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution.

« Ce rapport comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le gouvernement.

Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

### *2.2.2 - Les états annexés aux lois de finances rectificatives*

**Selon l'article 53 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 :**

« Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :

« 1° Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte ;

« 2° Une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées.

« 3° Des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours. »

### *2.2.3 - Les états annexés aux lois de règlement*

**Selon l'article 54 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 :**

« Sont joints au projet de loi de règlement :

« 1° Le développement des recettes du budget général ;

« 2° 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 ;

« 3° Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'État selon les conventions prévues au 3° 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 5° du I de l'article 5 ;

« 4° 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 5° 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 ;

« 5° 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 4° ;

« 6° Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité selon les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 27 ;

« 7° Le compte général de l'État, 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'État. 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. ».

**Les annexes que prévoit la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 sont beaucoup plus nombreuses que celles exigées par la loi organique du 2 janvier 1959.** Cette dernière se contentait :

« 1° D'annexes explicatives faisant connaître notamment l'origine des dépassements de crédit et la nature des pertes et des profits ;

« 2° D'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. »

**La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 améliore ainsi l'information des parlementaires qui pourront notamment apprécier les performances de l'Etat en comparant les prévisions des lois de finances de l'année considérée aux rapports annuels de performance.**

### **3 - Les documents budgétaires**

Selon l'article 50 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, 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.

Pratiquement, les autres documents budgétaires peuvent être classés en fonction de la couleur de leur couverture.

Les **bleus** budgétaires présentent une analyse détaillée du projet de loi de finances. Pour 2006, il s'agit :

<b>Texte du projet de loi de finances :</b>
Projet de loi de finances
<b>Documents généraux annexés au projet de loi de finances :</b>
Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution
Rapport économique, social et financier (tome I)
Rapport économique, social et financier (tome II)
Évaluation des voies et moyens évaluation des recettes (tome I)
Évaluation des voies et moyens (tome II)
Comptes spéciaux
<b>Annexes par mission (missions du budget général) :</b>
Action extérieure de l'État
Administration générale et territoriale de l'État
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales
Aide publique au développement
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation
Conseil et contrôle de l'État
Culture
Défense
Développement et régulation économiques
Direction de l'action du gouvernement
Ecologie et développement durable
Engagements financiers de l'Etat
Enseignement scolaire
Gestion et contrôle des finances publiques
Justice
Médias
Outre-mer
Politique des territoires
Pouvoirs publics

Provisions
Recherche et enseignement supérieur
Régimes sociaux et de retraite
Relations avec les collectivités territoriales
Remboursements et dégrèvements
Santé
Sécurité
Sécurité civile
Sécurité sanitaire
Solidarité et intégration
Sport, jeunesse et vie associative
Stratégie économique et pilotage des finances publiques
Transports
Travail et emploi
Ville et logement
<b>Annexes par mission (missions des budgets annexes) :</b>
Contrôle et exploitation aériens
Journaux officiels
Monnaies et médailles

L'importance juridique des « bleus » est double :

- ils conditionnent l'exercice du droit d'amendement par le Parlement car ils permettent aux parlementaires de proposer des modifications dans la répartition des crédits, y compris pour les services votés.
- une fois la loi de finances adoptée, ils lient le gouvernement en ce qui concerne le contenu des décrets de répartition.

Selon l'article 39 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, le projet de loi de finances de l'année, y compris les documents prévus aux articles 50 et 51, est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il est immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances.

La condition de délai prévue ci-dessus n'est pas exigée pour les autres documents budgétaires : « jaunes », « blancs » et « verts » budgétaires.

Les **jaunes** sont de véritables rapports sur des questions diverses qu'une loi de finances ou une loi ordinaire a fait obligation au gouvernement de présenter au Parlement sur un sujet donné, comme la télévision publique, l'action extérieure de la France ou les agences de l'eau.

Les **verts** budgétaires sont établis après le vote de la loi de finances. Ils ventilent les crédits dans le respect des décrets de répartition. Leur définition est donnée par l'article 44 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 :

« 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 :

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

« 2° 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 5° et 6° de l'article 51 et au 2° 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. »

Les « verts » sont publiés dans le 1<sup>er</sup> semestre de l'année d'exécution budgétaire.



## 1. LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE LOIS DE FINANCES

L'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 énumère les différentes catégories de lois de finances :

« Ont le caractère de lois de finances :

« 1° La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;

« 2° La loi de règlement ;

« 3° Les lois prévues à l'article 45 » [vote séparé sur la première partie de la loi de finances de l'année, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année]. »

En 1979, le Conseil constitutionnel a ajouté la notion de lois de finances temporaires pour autoriser le gouvernement à continuer à percevoir, en 1980, les impôts et taxes existants dans l'attente d'une nouvelle loi de finances.

## 2. LA STRUCTURE DE LA LOI DE FINANCES DE L'ANNÉE

Le projet de loi de finances de l'année comprend donc deux parties distinctes.

**Dans la première partie**, il autorise la perception des ressources publiques et comporte les voies et moyens qui assurent l'équilibre financier ; il évalue le montant des ressources d'emprunts et de trésorerie ; il autorise la perception des impôts affectés aux collectivités et établissements publics ; il fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre financier ; il comporte les dispositions nécessaires à la réalisation, conformément aux lois en vigueur, des opérations d'emprunts destinées à couvrir l'ensemble des charges de trésorerie.

**Dans la seconde partie**, le projet de loi de finances de l'année fixe pour le budget général le montant global des crédits applicables aux services votés (voir première partie, chapitre 4 - Le principe de l'annualité) et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles par titre et par ministère ; il autorise, en distinguant les services votés des opérations nouvelles, les opérations des budgets annexes et les opérations des comptes spéciaux du Trésor par catégorie de comptes spéciaux et éventuellement par titre ; il regroupe l'ensemble des autorisations de programme assorties de leur échéancier ; il énonce, enfin, les dispositions diverses prévues à l'article 1<sup>er</sup> de la présente ordonnance en distinguant celles de ces dispositions qui ont un caractère annuel de celles qui ont un caractère permanent.

L'article 40 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 précise :

« La seconde partie de la loi de finances ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie. » Le Conseil constitutionnel a appliqué cette disposition le 24 décembre 1979 au projet de loi de finances pour l'année 1980. Désormais, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 clarifie la situation en ces termes :

« La seconde partie du projet de loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des projets de lois de finances rectificatives, ne peuvent être mis en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie. ».

### **3. LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES**

Le rapport économique et financier est un fascicule budgétaire qui présente le contexte économique dans lequel s'inscrit le budget. Il décrit également les comptes prévisionnels de la nation.

Les « bleus » budgétaires détaillent les crédits budgétaires par missions.

Les « jaunes » budgétaires sont des annexes destinées à l'information et au contrôle du Parlement sur des sujets particuliers comme la télévision publique.

Distribués en janvier après l'adoption de la loi de finances, les « verts » budgétaires détaillent les crédits de chaque ministère.



## ÉVALUATION DES CONNAISSANCES

### QUESTIONS

1. Quelles sont les différentes catégories de lois de finances ?
  
2. Le projet de lois de finances comprend :
  - a) Deux parties ;
  - b) Trois parties ;
  - c) Quatre parties.



## RÉPONSES

1. L'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 énumère les différentes catégories de lois de finances :

« Ont le caractère de lois de finances :

« 1° La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;

« 2° La loi de règlement ;

« 3° Les lois prévues à l'article 45 » [ vote séparé sur la première partie de la loi de finances de l'année, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année]. »

En 1979, le Conseil constitutionnel a ajouté la notion de lois de finances temporaires, pour autoriser le gouvernement à continuer à percevoir, en 1980, les impôts et taxes existants, dans l'attente d'une nouvelle loi de finances.

2. Réponse exacte : a). L'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose que le projet de loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes. Disposition applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'article 42 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2001 consacre la décision du Conseil constitutionnel du 24 décembre 1979 :

« La seconde partie du projet de loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des projets de lois de finances rectificative, ne peuvent être mis en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie. »





# Troisième partie

## L'exécution du budget

---





# Les principes généraux de la comptabilité publique

---

**Chapitre 1**





# 1 - Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables

## 1.1 - Le contenu du principe

Depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle, le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables domine l'organisation des finances publiques en France<sup>1</sup>. Inscrit initialement dans une ordonnance du 14 septembre 1822, ce principe a été par la suite constamment réaffirmé, et, en dernier lieu, par le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique.

Le deuxième et le troisième alinéas de l'article 2 déterminent le **champ d'application du principe** :

« Les règles générales d'application de ces principes à l'État, aux établissements publics nationaux à caractère administratif et aux établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial dotés d'un agent comptable... Les règles générales d'application des mêmes principes aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, ainsi que, le cas échéant, les dérogations à ces principes seront fixées par un décret en Conseil d'État, contresigné par le ministre des finances et par les ministres compétents. »

Dans un article paru dans *La Revue du Trésor*<sup>2</sup>, M. Paul Guerrier explique les raisons pour lesquelles le décret d'application relatif aux collectivités territoriales et aux établissements publics n'a jamais été publié. Il montre également comment les articles 14 et 15 (pour les communes), 54 et 55 (pour les départements), 82 (pour les régions) de la loi n 82-213 du 2 mars 1982 relative à la décentralisation contiennent l'essentiel des règles générales de comptabilité publique applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics en y ajoutant la nomenclature des pièces justificatives de dépenses du décret du 13 janvier 1983 modifié en 1988 et en 1992. En substance, le décret du 29 décembre 1962 s'applique tant à l'État et ses établissements publics qu'aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

**L'énoncé complet du principe** résulte de la combinaison de plusieurs articles du décret du 29 décembre 1962, essentiellement les articles 3, 5, 11, 12, 13 et 20.

L'article 3 dispose que les opérations financières et comptables résultant de l'exécution des budgets ou des états de prévisions de recettes et de dépenses des organismes publics incombe aux ordonnateurs et aux comptables publics.

L'article 5 précise les attributions des ordonnateurs dans le domaine de l'exécution budgétaire :

« Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses. À cet effet, ils constatent les droits des organismes publics, liquident les recettes, engagent et liquident les dépenses. »

1 DENIEL Alain, « Les règles de la comptabilité publique. Des mythes à la réalité » in *Revue du Trésor* de juin 1993, p. 339 à 347.

2 GUERRIER Paul, « La quatrième partie du décret du 29 décembre 1962 a disparu » in *La Revue du Trésor* de novembre 1987, p. 712 à 721.

Les articles 11, 12 et 13 en font de même pour ce qui concerne la compétence des comptables et les contrôles auxquels ils doivent procéder, sous peine de voir engagée leur responsabilité personnelle et pécuniaire.

**Cette exclusivité de compétence**, reconnue par le décret du 29 décembre 1962 aux ordonnateurs les opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement, aux comptables publics les opérations de paiement des dépenses ou d'encaissement des recettes, **est sanctionnée par un régime d'incompatibilité strict** prévu par l'article 20 du décret du 29 décembre 1962 :

« Les conjoints des ordonnateurs ne peuvent être comptables des organismes publics auprès desquels lesdits ordonnateurs exercent leurs fonctions. »

En somme, le décret du 29 décembre 1962 prévoit, pour l'exécution des opérations budgétaires des organismes publics, une exclusivité de compétence au profit des ordonnateurs et des comptables publics, sanctionnée par un régime d'incompatibilité strict.

**Pour justifier le principe de la séparation des ordonnateurs, trois raisons peuvent être avancées : le contrôle mutuel, la division du travail et l'unité d'action financière.**

S'agissant de la gestion des deniers publics, la séparation des fonctions entre ordonnateur et comptable a été le résultat de la méfiance du pouvoir législatif à l'égard de tous ceux qui étaient appelés à gérer ces fonds.

Dans la mesure où cette gestion est confiée à deux catégories distinctes de fonctionnaires ou même d'élus locaux, soumis à des hiérarchies distinctes, **un contrôle mutuel est institué** : les ordonnateurs ordonnent les recettes et les dépenses ; les comptables exécutent ces ordres tout en contrôlant leur régularité extrinsèque dans le cadre du contrôle de légalité externe.

Dans une grande entreprise privée, le chef d'entreprise n'encaisse pas les factures et ne règle pas lui-même les fournisseurs. Il confie cette tâche à un service comptable. De manière identique, **la séparation des fonctions entre ordonnateur et comptable répond à la division du travail** : chaque catégorie d'agents se spécialise d'après ses aptitudes.

Pratiquement tous les comptables publics dépendent du ministère de l'économie et des finances. Cela correspond à la **volonté d'assurer une unité d'action financière**. Par conséquent, la réaffirmation du principe vise à maintenir la cohérence de l'État en dépit de la diversité de ses actions.

## 1.2 - Les atténuations du principe

Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables souffre d'assez nombreuses exceptions ou atténuations aussi bien en matière de recettes que dans le domaine des dépenses.

**En matière de recettes**, la séparation des fonctions existe pour toutes les recettes qui sont encaissées en vertu d'un titre de recettes individuel ou d'un rôle. Or, pour des raisons pratiques tenant notamment à la rapidité et à la simplicité du recouvrement, d'autres recettes parmi les plus importantes, par exemple le versement par douzième des impôts locaux ou des dotations de l'État aux collectivités territoriales, sont encaissées sans émission préalable d'un titre d'ordonnancement.

Ce sont des motifs similaires qui conduisent parfois à ce que le recouvrement amiable des recettes soit confié à un agent soumis à l'autorité hiérarchique de l'ordonnateur et non au comptable public : il s'agit des régisseurs de recettes.

**En matière de dépenses**, outre l'exception des fonds spéciaux ou secrets maniés par le Premier ministre (voir première partie, chapitre 4.4. - le principe de la spécialité budgétaire), d'autres dérogations au principe de la séparation des fonctions peuvent être mentionnées.

Il y a régie d'avances lorsqu'un fonctionnaire soumis à l'autorité hiérarchique d'un ordonnateur reçoit de la part du comptable des fonds destinés à faire face à des dépenses urgentes et/ou de faible montant. Toutefois le régisseur d'avances ou de recettes demeure soumis au contrôle sur place qui peut être exercé par le comptable public. Le contrôle consiste à vérifier notamment la comptabilité du régisseur.

Des dépenses peuvent être payées sans mandatement préalable : dans le secteur public local, il s'agit des annuités d'emprunt ou de la procédure de virement sans mandatement préalable qui vise notamment les dépenses renouvelables comme celles qui concernent, par exemple, les communications téléphoniques ; au niveau de l'État, il s'agit depuis 1965 des traitements des fonctionnaires qui sont payés sans ordonnancement préalable.

Si le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables est solidement ancré dans le droit public français, c'est peut-être en raison de la responsabilité qui l'accompagne, notamment celle qui vise les comptables publics (voir quatrième partie, chapitre 4).

## **2 - Le principe de l'unité de trésorerie**

### **2.1 - L'énoncé du principe**

Tant au niveau national qu'au niveau local, le réseau du Trésor public gère tous les fonds publics. Dans son dernier alinéa, l'article 15 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances pose le principe de l'unité de trésorerie :

« Sauf dérogation admise par le ministre des finances, les collectivités territoriales de la République et les établissements publics sont tenus de déposer au Trésor toutes leurs disponibilités. Sous réserve des dispositions particulières concernant les comptes courants des États étrangers, et des banques d'émission de la zone franc, aucun découvert ne peut être consenti à un correspondant du Trésor. »



Le troisième alinéa de l'article 26 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 réaffirme ce principe en prévoyant que « sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de disposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État. »

Le principe de l'unité de trésorerie signifie que :

- le Trésor public est le seul banquier possible pour toutes les personnes publiques ;
- ce banquier officiel ne peut accorder un découvert comme le ferait un banquier ordinaire vis-à-vis de ses clients ;
- les collectivités publiques ne peuvent pas placer leurs disponibilités excédentaires.

En 2004, les fonds déposés obligatoirement par les correspondants du Trésor atteignent 54 milliards d'euros, dont 28,62 milliards d'euros par les collectivités et établissements publics locaux<sup>3</sup>.

Chez le comptable public, le principe de l'unité de trésorerie se concrétise par la règle de l'unité de caisse. L'ordonnance du 31 mai 1831 a posé la règle de l'unité de caisse :

« Chaque comptable public ne peut avoir qu'une seule caisse dans laquelle sont réunis tous les fonds appartenant à ses divers services. »

L'article 44 du décret du 29 décembre 1962 reprend ces dispositions :

« Un poste comptable dispose d'une seule caisse et, sauf autorisation du ministre des finances, d'un seul compte courant postal. »

André Neurisse, trésorier-payeur général honoraire, a rappelé l'objet de l'unité de caisse<sup>4</sup> : « Son objet répond à la notion de fongibilité du denier public, laquelle s'oppose à l'affectation des recettes à telle ou telle dépense, qu'elle que soit la nature budgétaire de l'opération. Toutefois, ce principe de l'unité de caisse ne joue qu'à l'intérieur d'un service, c'est-à-dire d'une collectivité locale ou d'un organisme public. Il n'a pas pour conséquence de permettre de puiser dans les ressources d'un service pour payer les dépenses d'un autre. »

La règle s'applique à toutes les disponibilités des comptables publics :

- même s'ils appartiennent à des collectivités différentes, les fonds en espèces sont détenus dans une seule caisse ;
- chaque comptable dispose d'un seul compte postal qui retrace toutes les opérations effectuées par l'intermédiaire des chèques postaux ;
- chaque comptable dispose d'un seul compte au Trésor public.

3 Direction générale de la comptabilité publique, compte général de l'administration des finances, 2004, rapport de présentation. Les données relatives aux correspondants du Trésor sont extraites du bilan de l'État arrêté au 31 décembre 2004 et peuvent être consultées à l'adresse Internet : [http://www.minefi.gouv.fr/Tresor\\_public/cgaf2004/02/a73125.pdf](http://www.minefi.gouv.fr/Tresor_public/cgaf2004/02/a73125.pdf)

4 NEURISSE André, Le Trésorier-payeur général, « Que sais-je », éd. PUF, 1966.

## 2.2 - Exceptions au dépôt obligatoire des fonds au Trésor public

Si aucune exception n'est autorisée en matière de découvert, des dérogations à la règle du dépôt obligatoire des fonds au Trésor sont possibles. Les unes, générales, intéressent les entreprises nationales du secteur industriel et financier. Les autres sont partielles et visent :

- certains établissements publics qui peuvent être autorisés à déposer une partie de leurs fonds disponibles à la Banque de France ou dans des banques agréées par le ministre des finances en vertu des articles 174 et 212 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique ;
- les organismes d'HLM qui peuvent déposer une partie de leurs fonds libres dans les caisses d'épargne locale ; les établissements industriels et commerciaux dans les caisses du crédit municipal ;
- la Caisse des dépôts et consignations.

L'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances a consacré l'obligation de dépôt au Trésor des fonds des collectivités territoriales et des établissements publics locaux. Le troisième alinéa de l'article 26 de la loi organique du 1er août 2001 réaffirme ce principe en prévoyant que :

« Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de disposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État. »

La loi de finances pour 2004 inaugure un nouveau régime applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Les grandes lignes du régime sont exposées dans le tome 2 consacré aux finances locales, quatrième partie, chapitre 1 - La trésorerie des collectivités locales.



## 1. LE PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES ORDONNATEURS ET DES COMPTABLES

L'exclusivité de compétence reconnue par le décret du 29 décembre 1962, soit aux ordonnateurs les opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement, soit aux comptables publics les opérations de paiement des dépenses ou d'encaissement des recettes, est sanctionnée par un régime d'incompatibilité strict prévu par l'article 20 du décret du 29 décembre 1962 :

« Les conjoints des ordonnateurs ne peuvent être comptables des organismes publics auprès desquels lesdits ordonnateurs exercent leurs fonctions. »

Pour justifier le principe de la séparation des ordonnateurs, trois raisons peuvent être avancées : le contrôle mutuel, la division du travail et l'unité d'action financière.

Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables souffre d'assez nombreuses exceptions ou atténuations aussi bien en matière de recettes que dans le domaine des dépenses : régies de recettes et régies d'avances, encaissement avant émission de titres, paiement avant ordonnancement ou mandatement préalable, fonds spéciaux ou secrets.

## 2. LE PRINCIPE DE L'UNITÉ DE TRÉSORERIE

Le principe de l'unité de trésorerie signifie que :

- le Trésor public est le seul banquier possible pour toutes les personnes publiques ;
- ce banquier officiel ne peut accorder un découvert comme le ferait un banquier ordinaire vis-à-vis de ses clients ;
- les collectivités publiques ne peuvent pas placer leurs disponibilités excédentaires.

Chez le comptable public, le principe de l'unité de trésorerie se concrétise par la règle de l'unité de caisse. Cette dernière signifie que le comptable public centralise toutes les opérations sans admettre d'affectation des recettes aux dépenses.

Des dérogations à la règle du dépôt obligatoire des fonds au Trésor sont possibles. Les unes, générales, intéressent les entreprises nationales du secteur industriel et financier. Les autres sont partielles et visent :

- certains établissements publics, qui peuvent être autorisés à déposer une partie de leurs fonds disponibles à la Banque de France ou dans des banques agréées par le ministre des finances en vertu des articles 174 et 212 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique ;
- les organismes d'HLM, qui peuvent déposer une partie de leurs fonds libres dans les caisses d'épargne locale ; les établissements industriels et commerciaux, dans les caisses du crédit municipal ;
- la Caisse des dépôts et consignation ainsi que les caisses d'épargne.

Par exception à la règle de dépôt des fonds libres au Trésor public, des possibilités élargies de placement sont offertes aux collectivités et aux établissements publics locaux.



## ÉVALUATION DES CONNAISSANCES

### QUESTIONS

1. Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables est inscrit dans :
  - a) La Constitution de 1958 ;
  - b) La loi organique de 1959 ;
  - c) Le décret de 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.
  
2. Quelles sont les exceptions au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables ?
  
3. La règle de l'unité de trésorerie oblige :
  - a) À centraliser tous les fonds de l'État dans une seule caisse ou sur un compte unique ?
  - b) À déposer toutes ses disponibilités auprès du Trésor public et à passer par son intermédiaire pour toute opération financière ?
  - c) À centraliser toutes les recettes publiques encaissées dans un département dans la caisse du trésorier-payeur général ?
  
4. Quelles sont les exceptions à la règle de dépôt obligatoire des fonds au Trésor public ?



## RÉPONSES

1. Réponse exacte : c). En particulier, l'article 20 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique prévoit que les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont incompatibles. La Constitution de 1958 et l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 constituent le cadre juridique des lois de finances. Donc, les réponses a) et b) sont inexactes.

2. Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables souffre d'assez nombreuses exceptions ou atténuations aussi bien en matière de recettes que dans le domaine des dépenses : régies de recettes et régies d'avances, encaissement avant émission de titres, paiement avant ordonnancement ou mandatement préalable, fonds spéciaux ou secrets.

3. Réponse exacte : b) En effet, le principe de l'unité de trésorerie signifie que :

- le Trésor public est le seul banquier possible pour toutes les personnes publiques ;
- ce banquier officiel ne peut accorder un découvert comme le ferait un banquier ordinaire vis-à-vis de ses clients ;
- les collectivités publiques ne peuvent pas placer leurs disponibilités excédentaires.

Les réponses a) et c) sont plutôt l'illustration de la règle de l'unité de caisse.

4. Des dérogations à la règle du dépôt obligatoire des fonds au Trésor sont possibles. Les unes, générales, intéressent les entreprises nationales du secteur industriel et financier. Les autres sont partielles et visent :

- certains établissements publics, qui peuvent être autorisés à déposer une partie de leurs fonds disponibles à la Banque de France ou dans des banques agréées par le ministre des finances en vertu des articles 174 et 212 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique ;
- les organismes d'HLM, qui peuvent déposer une partie de leurs fonds libres dans les caisses d'épargne locale ; les établissements industriels et commerciaux dans les caisses du crédit municipal ;
- la Caisse des dépôts et consignations ainsi que les caisses d'épargne.

Par exception à la règle de dépôt des fonds libres au Trésor public, des possibilités élargies de placement sont offertes aux collectivités et aux établissements publics locaux.

# Les agents d'exécution

---

## du budget :

### Ordonnateurs et comptables

**Chapitre 2**



## 1 - Différentes catégories d'ordonnateurs

Au sens de l'article 5 du décret du 29 décembre 1962, l'ordonnateur est l'autorité administrative qui décide des dépenses ou des recettes et qui ordonne au comptable de payer ou d'encaisser.

**Au niveau de l'État :**

- les ministres ont la qualité d'ordonnateurs principaux (art. 63 du décret du 29 décembre 1962) ;
- les préfets sont ordonnateurs secondaires uniques de l'État dans le département pour les services déconcentrés des administrations civiles de l'État ;
- pour certaines opérations, des ordonnateurs délégués sont compétents. Au niveau national, membres d'un cabinet ministériel ou hauts fonctionnaires, ils bénéficient d'une délégation de signature de la part du ministre. Au niveau local, secrétaire général de la préfecture ou chefs des services déconcentrés, ils bénéficient d'une délégation de signature de la part du préfet ;
- les ordonnateurs suppléants interviennent à titre exceptionnel pour remplacer l'ordonnateur normalement compétent lorsqu'il est empêché ou absent. Chaque suppléant doit faire l'objet d'une nomination écrite.

**Au niveau du secteur public local,** les ordonnateurs principaux des collectivités territoriales sont :

- pour la région, le président du conseil régional ;
- pour le département, le président du conseil général ;
- pour les communes, le maire ;
- pour les établissements publics locaux, le président du conseil d'administration (par exemple pour les offices publics d'habitations à loyer modéré ou les établissements publics locaux d'enseignement) ou le directeur de l'établissement pour les établissements publics de santé ou les établissements publics sociaux et médico-sociaux.

Il n'existe pas d'ordonnateurs secondaires.

## 2 - Différentes catégories de comptables publics

L'article 14 du décret du 29 décembre 1962 opère la classification fondamentale :

« Les comptables publics sont principaux ou secondaires. »

Les comptables **principaux** rendent directement leurs comptes au juge des comptes, la Cour des comptes lorsqu'il s'agit des trésoriers-payeurs généraux, comptables principaux de l'État, les chambres régionales des comptes quand les comptables sont



chargés de la gestion comptable et financière des collectivités et établissements publics locaux.

Les comptables **secondaires**, les receveurs des finances par exemple, voient leurs opérations centralisées par le comptable principal.

Les comptables du Trésor présents dans 3 800 postes comptables sont les plus nombreux. Ils sont dotés d'une compétence générale.

Parmi les comptables du Trésor, il est possible de distinguer :

- les comptables principaux des comptables secondaires ;
- les comptables supérieurs des comptables subordonnés. Les premiers, trésoriers-payeurs généraux ou receveurs des finances, exercent leur autorité hiérarchique à l'égard des seconds ;
- les comptables centralisateurs des comptables non centralisateurs. Les premiers centralisent les opérations des seconds. Ainsi, les trésoriers-payeurs généraux centralisent les opérations comptables des autres administrations financières, impôts et douanes.

Les autres comptables publics n'ont qu'une compétence d'attribution. Il s'agit des comptables des budgets annexes, des comptables spéciaux et des comptables des administrations financières.

Les comptables **patents** exercent leur gestion comptable au vu et au su de tout le monde. En revanche, les **comptables de fait** (voir troisième partie, chapitre 5. - La responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics) manient des deniers publics, à l'insu de tout le monde. C'est la raison pour laquelle on qualifie parfois leur gestion de gestion occulte.

### 3 - Les conséquences de la LOLF

Par le vote de la loi de finances, le Parlement confie la gestion des crédits d'un programme à un ministre, lequel désigne un responsable pour en assurer le pilotage.

#### 3.1 - Les responsables de programme

Les responsables de programmes, désignés en juin 2004, sont des hauts fonctionnaires, dans la plupart des cas directeurs d'administration centrale. Le guide partagé sur la démarche de performance évoquait déjà le positionnement particulier du responsable de programme, en relevant que « compte tenu de la longueur des chaînes de responsabilité de l'État, le passage de témoin entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion revêt une importance cruciale. Le responsable de programme est à la charnière de ces deux niveaux de responsabilité. Il concourt à l'élaboration des choix stratégiques, sous l'autorité du ministre

compétent et il est responsable de leur mise en oeuvre opérationnelle ». Il n'existe cependant pas de texte normatif de portée générale précisant les missions et responsabilités du responsable de programme. Le seul texte qui mentionne le responsable de programme est le décret, n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'État.

Le responsable de programme est donc appelé à assumer une responsabilité, notamment au regard de l'article 57 alinéa 3 de la LOLF. [Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel [sous les réserves prévues à l'alinéa précédent], dont la nature reste à préciser : elle ne se confond en effet pas avec la responsabilité « politique » du gouvernement, reconnue par la Constitution, ni avec la responsabilité « hiérarchique » résultant des principes de l'organisation administrative, le responsable de programme n'ayant pas nécessairement autorité sur l'ensemble des personnels ou des structures relevant de son programme.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur la responsabilité, même réduite aux sujets techniques, qu'accepterait d'endosser le responsable de programme vis-à-vis d'opérateurs sur lesquels son influence sinon son autorité demeure limitée. À cet égard, la Cour a constaté que l'action de l'État dans son rôle de tuteur donne malheureusement très rarement lieu à une mesure des performances.

De même, les modalités d'insertion des cabinets ministériels dans l'architecture LOLF sont à préciser. L'inscription budgétaire de leurs crédits dans les « programmes soutien », formule retenue par la plupart des missions, n'est pas sans soulever des interrogations sur la responsabilité, vis-à-vis d'eux, du responsable d'un programme soutien.

Enfin, le positionnement du responsable de programme vis-à-vis des autorités administratives indépendantes incluses, le cas échéant, dans le périmètre de son programme, soulève une difficulté évidente. L'indépendance de ces autorités ne devrait, au demeurant, pas les affranchir d'une réflexion sur la mesure de leurs performances, notamment dans l'efficacité de la gestion de leurs crédits.

### 3.2 - L'échelon opérationnel : le budget opérationnel de programme (BOP)

La notion de BOP n'apparaît pas dans le texte de la LOLF. Le guide, partagé sur la démarche de performance, le définit comme regroupant « *la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département...), de manière à rapprocher la gestion des crédits du terrain. Le BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de moyens associés à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats. Les objectifs du BOP sont définis par déclinaison des objectifs du programme* ».

Le BOP est lui-même décomposé en unités opérationnelles (UO) dont les responsables sont, en services déconcentrés, des ordonnateurs secondaires délégués.

La responsabilité de la réalisation des BOP a logiquement été confiée aux ministères, sous réserve du respect de quelques principes :

- si deux BOP d'un même programme sont normalement fongibles entre eux (ce qui n'est bien sûr pas le cas de BOP relevant de programmes distincts), cette fongibilité ne peut s'effectuer qu'au niveau du responsable de programme ;
- un même service peut être responsable de plusieurs BOP si ces derniers relèvent de programmes distincts ; en revanche, les systèmes d'information disponibles rendraient malaisée la gestion par un même service de deux BOP d'un même programme, les identifiants (ministère, programme, ordonnateur secondaire, comptable assignataire...) étant dans ce cas identiques, ce qui serait une source d'erreurs ;
- la masse financière et les effectifs des BOP doivent être suffisamment importants pour permettre une souplesse de gestion et permettre l'exercice de la fongibilité.
- une déconcentration de la gestion au niveau pertinent, celui-ci étant déterminé par chaque ministère.

Le responsable local d'un BOP disposera de fait d'un pouvoir de coordination budgétaire qui pourrait nécessiter dans certains cas l'adaptation du cadre juridique actuel, compte tenu des pouvoirs du préfet, confirmé dans son rôle d'ordonnateur secondaire unique<sup>5</sup>.

À ce jour, la cartographie définitive des BOP, qui ne constitue que le premier, et théoriquement le plus simple, des trois volets rappelés ci-dessus, n'est pas encore totalement arrêtée. L'ensemble des ministères travaille encore à la mise au point de cet échelon de gestion, qui devra être opérationnel au 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Sur la base des crédits de la LFI pour 2005 et du projet de structuration en BOP et UO connu début mai 2005, le niveau moyen d'un BOP ressort à 160 M€, celui d'une UO à 26 M€<sup>6</sup>. Mais ces éléments moyens recouvrent en fait une très grande diversité. On constate que le niveau de responsabilité et les modalités du dialogue de gestion seront nécessairement très différents d'un gestionnaire de BOP à un autre et qu'aucune corrélation n'existe entre le volume des programmes et le niveau de leur structuration en BOP.

L'hétérogénéité de la structuration en BOP recouvre celle des services déconcentrés. A ce stade :

- plus de 2 100 BOP ont été définis, regroupant près de 13 000 UO ;
- la majorité des BOP (51 %) recouvre l'actuel niveau régional ;
- une grande diversité apparaît dans la structuration en BOP des différents programmes, en particulier s'agissant des programmes dont l'exécution reposera sur les services déconcentrés de l'État.

5. Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements.

6. Cour des comptes, op. cit., p.136 à 144. Cf. supra n° 6.



## POUR EN SAVOIR PLUS

**MAGNET** Jacques, « Les comptables publics », éd. : LGDJ, coll. « Systèmes », 154 pages ;  
Parution : janvier 1995



## ÉVALUATION DES CONNAISSANCES

### QUESTIONS

1. Les ordonnateurs principaux sont :
  - a) Tous les ministres ;
  - b) Les principaux ministres ;
  - c) Les directeurs des administrations centrales.
  
2. Les comptables principaux de l'État :
  - a) Rendent leurs comptes à la Cour des comptes ;
  - b) Centralisent les opérations des comptables secondaires ;
  - c) Sont environ 150.



## RÉPONSES

1. Réponse exacte : a) L'article 63 du décret du 29 décembre 1962 indique que les ministres sont ordonnateurs principaux des recettes et dépenses du budget général, de comptes spéciaux du Trésor et des budgets annexes.

Par délégation, les directeurs des administrations centrales peuvent exercer les fonctions d'ordonnateur dévolues à tous les ministres. Donc, les réponses b) et c) sont inexactes.

2. Réponses exactes : a, b et c.



# La période d'exécution du budget

---

## Chapitre 3

L'exécution des dépenses et des recettes de l'État intervient dans l'année, entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre. En France, donc, l'année budgétaire coïncide avec l'année civile. Tel est le cas en Belgique, en Italie, au Luxembourg, aux Pays-Bas ou en Allemagne. Dans d'autres pays, elle débute à une autre date que le 1<sup>er</sup> janvier comme le 1<sup>er</sup> avril en Grande-Bretagne ou le 1<sup>er</sup> octobre aux États-Unis d'Amérique.





## 1 - Le système de l'exercice

Le respect de la règle de l'annualité imposerait le **rattachement des dépenses et des recettes à l'exercice budgétaire qui les a autorisées**, quelle que soit la date du paiement effectif. C'est le système dit de l'exercice.

**Le résultat en exercice privilégie le critère juridique du vote des lois de finances.** Il comprend les dépenses anticipées effectuées en fin d'année précédente sur des crédits de l'année, les opérations de la gestion courante ainsi que celles effectuées au cours de la période complémentaire au début de l'année suivante. Il est le plus couramment commenté. En 2006, la définition plus précise des ressources et des charges de trésorerie telle qu'elle ressort de l'article 25 de la LOLF amènera à reclasser en opérations budgétaires les rachats de dette négociable et les charges résultant de l'indexation de la dette non négociable (emprunt 4,5 % 1952), qui apparaissent aujourd'hui en loi de règlement. Un tel reclassement en 2004 conduirait à dégrader le résultat de 125,4 M€.

Cette méthode présente l'inconvénient de ne jamais clore un exercice. En effet, certaines dépenses ou recettes, notamment en matière d'action en justice, sont encaissées ou versées plusieurs années après le fait générateur.

## 2 - Le système de la gestion

L'autre solution consiste à *rattacher toutes les dépenses et les recettes à l'année de leur exécution*, quelle que soit la date de leur autorisation. C'est le système de la gestion ou de la trésorerie. L'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 consacrait le système de la gestion avec quelques aménagements :

« 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'État. 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 ; elles doivent être payées sur les crédits de ladite année, quelle que soit la date de la créance. Un décret en Conseil d'État pris sur le rapport du ministre des finances fixe les modalités d'application des principes qui précèdent et les conditions dans lesquelles des exceptions peuvent y être apportées, notamment en ce qui concerne les opérations de régularisation. »

**Le résultat en gestion appréhende donc le besoin de trésorerie.** Il diffère du résultat de l'exercice en ce que le rattachement des dépenses anticipées et de la période complémentaire se fait en fonction des flux de trésorerie et non pas selon le critère juridique du vote des lois de finances. Avec les remboursements d'emprunts il constitue les emplois à financer du tableau des flux de trésorerie. La majoration

par rapport au résultat en exercice est de 1,7 Md€ contre 1,2 Md€ en 2003 et 1,5 Md€ en 2002. En 2006, ce résultat sera remplacé par un tableau des flux de trésorerie qui aura pour objet de vérifier que la somme des flux nets de trésorerie liés à l'activité, aux opérations d'investissement et aux opérations de financement est égale à la variation de trésorerie entre le début et la fin de période.

Le système de la gestion présente l'inconvénient de ne pas être très rigoureux. Il permet une présentation arbitraire des comptes. Un résultat peut être modifié en repoussant certaines dépenses sur l'année suivante ou en anticipant certaines recettes.

**La France retient le système de la journée complémentaire.** Cette méthode vise à diminuer les inconvénients de la méthode de l'exercice tout en en conservant la logique. De là résulte une grande complexité matérielle. En effet, les différentes opérations de la période complémentaire doivent être ventilées en fonction de leur exercice de rattachement.

Le terme de la période complémentaire d'exécution du budget, qui avait été ramené du 8 mars au 23 février pour les comptes de 1995, puis au 7 février pour les comptes de 1996, enfin au 29 janvier pour les comptes de 1998, n'a guère été modifié en 1999. En effet, une lettre du secrétaire d'État au Budget en date du 13 octobre 1999 a fixé au 28 janvier 2000 la date de clôture du budget de 1999. En revanche, les comptes définitifs des ministres étaient tous arrivés à la Cour le 26 avril 2000, soit deux mois plus tôt par rapport au calendrier de 1999 et en avance de près de cinq mois si l'on se réfère au calendrier de 1998. Fait notable, les derniers arrêtés de reports de crédits ont été publiés le 23 avril 2000 alors qu'il avait fallu attendre le 25 juin en 1999 et le 5 septembre en 1998. La Cour peut ainsi transmettre son rapport (sur l'exécution des lois de finances pour 1999), accompagné de la déclaration générale de conformité (entre les comptes des ordonnateurs et des comptables) avant la fin du mois de juin. Le gouvernement est en mesure de déposer le projet de loi de règlement du budget de 1999 au Parlement dans des délais qui donnent à celui-ci la possibilité de l'examiner et de le voter avant le projet de loi de finances initiale de l'année suivante, en l'espèce celui de 2001<sup>7</sup>.

Disposition applicable au 1er janvier 2005, d'après l'article 28 de la loi organique, **dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, 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.

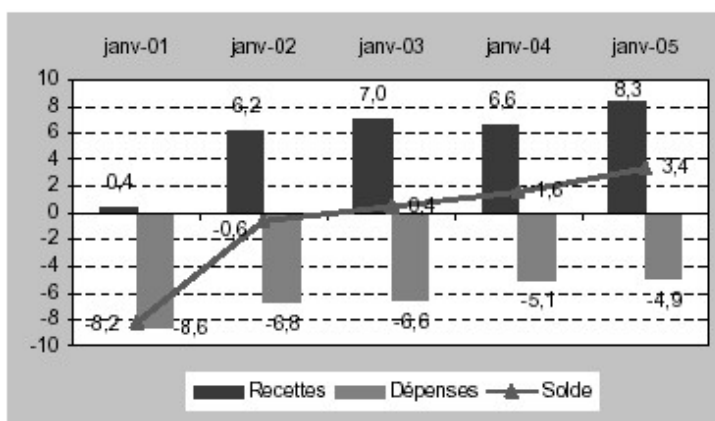
La Cour des comptes a constaté que la période complémentaire conduit à améliorer depuis 2003 le solde d'exécution budgétaire<sup>8</sup> dans les termes figurant dans l'encadré ci-après.

7. Cour des comptes, « L'exécution des lois de finances pour l'année 1999 », juin 2000, p. 17 et 18.

8. Cour des comptes, op. cit., p. 6 et 7. Cf. supra n° 6.

## Solde d'exécution des opérations de la période complémentaire

En Md€



Source : DGCP

Garant de la simplicité et de la lisibilité des comptes, le principe de séparation des exercices invite à prendre toutes dispositions utiles pour que le recours à la période complémentaire soit réduit. L'allègement des travaux en fin d'année est en effet une condition, non seulement de la rapidité dans la reddition des comptes, mais aussi de la réduction des risques en termes de qualité comptable.

Or le montant total des opérations comptabilisées en période complémentaire de l'exercice 2004 a augmenté par rapport à la même période de l'exercice 2003, passant de 11,7 Md€ en 2003 (5 Md€ en dépenses et 6,6 Md€ en recettes) à 13,2 Md€ en 2004 (4,9 Md€ en dépenses et 8,3 Md€ en recettes). Cette évolution confirme que le recours à la période complémentaire n'a pas le caractère exceptionnel qui devrait être le sien et s'en éloigne même chaque année.

Cette situation est due en partie au calendrier des lois de finances rectificatives de décembre, votées dans les tous derniers jours du mois. A cet égard, un gain de quelques jours contribuerait à réduire le volume des opérations de la période complémentaire. Cependant, ce volume est également lié à une série d'autres facteurs récurrents : insuffisante diligence de certains ordonnateurs, mouvements ordonnancés en décembre qui, eu égard aux délais de comptabilisation, peuvent impliquer une comptabilisation en janvier, recettes prélevées sur le compte de garantie des taux d'intérêt géré par NATEXIS ou sur le solde de l'assurance crédit géré par la COFACE, dotations en capital, règlements réciproques entre l'Etat et d'autres entités publiques, conditions de sortie des dérégulations budgétaires, investissements lourds lancés dans le cadre de marchés publics.

La variété de ces facteurs et des niveaux de responsabilité qui leur correspondent rend souhaitable un plan d'action organisé, à l'image de celui engagé par la DGCP pour apurer les comptes d'imputation provisoire. Aussi, dans le RELF pour 2003, la Cour avait-elle recommandé la mise en œuvre d'un plan d'action sous la responsabilité de la DGCP.

Celle-ci a déjà expérimenté avec succès, lors du déploiement de l'application ACCORD I, la mise en œuvre d'un « plan de lissage » de la dépense. Or ce plan faisait appel aux mêmes procédés de surveillance et de relances centralisées, périodiques, systématiques et ciblées que celui auquel invite le « plan d'action » recommandé par la Cour pour les fins d'exercice.

### 3 - Le résultat en loi de règlement

Le résultat constaté en loi de règlement est transporté au compte permanent des découverts du Trésor. Il correspond au solde des opérations du budget général, aux pertes et profits sur opérations de trésorerie et sur opérations des comptes spéciaux du Trésor (remises de dettes, pertes et bénéfices de change, solde des comptes clos dans l'exercice), enfin aux pertes de trésorerie sur fonds bloqués et aux dépenses comprises dans des gestions de fait des deniers de l'État prononcées par la Cour et reconnues d'utilité publique. Il agrège de ce fait des données de comptabilité de caisse et des données de comptabilité générale. En 2004, la majoration du déficit par rapport au solde d'exécution budgétaire en exercice est de 1,9 Md€ contre 533 M€ en 2003 et 2,8 Md€ en 2002<sup>9</sup>.

En 2006, le transport aux découverts du Trésor disparaîtra en tant que tel. Le Parlement approuvera le résultat du budget de l'année en exécution, le résultat des opérations de trésorerie présenté dans un tableau de financement et le tableau des charges nettes en comptabilité d'exercice.

Grâce à la Cour des comptes<sup>10</sup>, il est possible de mesurer l'incidence financière des trois résultats de type budgétaire.

*En Md€ et en % du PIB*

	2000		2001		2002		2003		2004	
Résultat en exercice	-29,1	-2,0%	-32,0	-2,2%	-49,3	-3,2%	-56,9	-3,7%	-43,9	-2,7%
Résultat en gestion, dont :	-26,6	-1,9%	-40,1	-2,7%	-50,8	-3,3%	-58,1	-3,7%	-45,6	-2,8 %
-période complémentaire LF n-1	-5,6		-8,2		-0,6		+0,4		+1,6	
-gestion courante (LF n)*	-18,4	-1,3%	-29,2	-2,0%	-47,0	-3,1%	-55,4	-3,5%	-44,2	-2,7 %
-dépenses anticipées LF n+1	-2,6		-2,7		-3,2		-3,1		-3,0	
Résultat en loi de règlement	-31,4	-2,2%	-33,6	-2,3%	-52,1	-3,4%	-57,5	-3,7%	-45,8	-2,8 %

\*y compris comptes d'imputation provisoire

Source : DGCP, Cour des comptes

9. Cour des comptes, op. cit., p. 21. Cf. Supra n° 29.

10. Cour des comptes, op. cit., p. 20. Cf. Supra n° 29.





## QUESTIONS

1. Quelle est la différence entre le système de la gestion et le système de l'exercice ?
2. La journée complémentaire.



## RÉPONSES

1. Le respect de la règle de l'annualité imposerait le rattachement des dépenses et des recettes à l'exercice budgétaire qui les a autorisées, quelle que soit la date du paiement effectif. C'est le système dit de l'exercice.

L'autre solution consiste à rattacher toutes les dépenses à l'année de leur exécution, qu'elle que soit la date de leur autorisation. C'est le système de la gestion ou de la trésorerie.

La France retient le système de la journée complémentaire : elle consiste à retenir le système de la gestion en prolongeant arbitrairement l'année par une période de durée variable au cours de laquelle les règles régissant la méthode de l'exercice s'appliqueront.

2. En principe, la comptabilité d'exécution du budget est close le 31 décembre. Mais pour permettre des opérations de régularisation, cette date peut être dépassée pour les ministres et les comptables. Pour régulariser un engagement antérieur, les ministres peuvent engager des dépenses ordinaires autres que le personnel jusqu'au 10 janvier de l'année suivante. Pour les comptables chargés de payer ces dépenses, le décret du 14 mars 1986 modifié prolonge fictivement la journée du 31 décembre. C'est le système dit de la « journée complémentaire » : les comptables principaux, c'est-à-dire les trésoriers-payeurs généraux, peuvent prendre en compte ces dépenses jusqu'au 23 ou 30 janvier pour certaines opérations.





# La procédure d'exécution du budget

---

## Chapitre 4

Les opérations de dépenses se décomposent en quatre phases : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. L'article 28 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique dispose :

« Avant d'être payées, les dépenses sont engagées, liquidées et le cas échéant, ordonnancées. »



## 1 - L'engagement

**L'engagement juridique** est l'acte par lequel l'État crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge, par exemple la nomination d'un fonctionnaire ou la signature d'un marché. L'article 29 du décret précité du 29 décembre 1962 consacre l'engagement juridique.

Le vote d'une loi de finances confère à l'administration le droit et non l'obligation de procéder à certaines dépenses. La décision d'engager des crédits n'est pas automatique.

**L'engagement comptable** est l'affectation d'une partie des crédits budgétaires nécessaires à la réalisation d'une dépense donnée qui résulte de l'engagement juridique.

L'engagement comptable précède l'engagement juridique ou lui est concomitant.

Les contrôles de l'engagement sont exercés soit par les contrôleurs financiers centraux soit par les contrôleurs financiers déconcentrés (voir quatrième partie, chapitre 2. - : Les contrôles administratifs).

## 2 - La liquidation

D'après l'article 30 du décret précité du 29 décembre 1962, la liquidation de la dépense a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. Elle comporte deux aspects :

- la constatation et la certification du service fait ;
- la liquidation proprement dite qui consiste à contrôler la facture ou le mémoire.

Contrairement à l'engagement, l'objet premier de la liquidation est d'ordre purement financier : l'évaluation du montant de la dépense occasionnée par la décision dont l'engagement a été l'expression comptable.

## 3 - L'ordonnancement

L'ordonnancement pour les dépenses de l'État ou mandatement pour les dépenses du secteur public local, et notamment des collectivités locales, s'analyse en deux opérations :

- selon l'article 31 du décret précité du 29 décembre 1962, l'ordre de payer donné au comptable, conformément aux résultats de la liquidation ;
- l'établissement d'un titre de paiement, ordonnance pour les dépenses de l'État ou mandat pour les dépenses du secteur public local.

Certaines dépenses qui s'imputent, pour l'essentiel, sur des crédits évaluatifs (dégrèvements, restitution de TVA ou frais de justice...) ne donnent pas lieu à ordonnancement mais, sont effectuées à partir d'états liquidatifs.

Autres dépenses payées avant ordonnancement : les rémunérations servies aux fonctionnaires de l'État. Dans le secteur public local, le remboursement des annuités d'emprunt a lieu sans mandatement préalable.

L'ordonnancement met fin à la phase administrative de la dépense.

## 4 - Le paiement

L'article 33 du décret précité du 29 décembre 1962 définit le paiement comme « l'acte par lequel l'organisme public se libère de sa dette ». C'est donc l'acte qui réalise le transfert de crédits des comptes de l'État vers ceux des créanciers de l'État. Un tel transfert a lieu le plus souvent par un simple jeu d'écritures comptables.

Avant de procéder au paiement, le trésorier-payeur général procède aux contrôles de payeur et de caissier (voir quatrième partie, chapitre 2 - Les contrôles administratifs) dont l'inobservation peut entraîner la mise en jeu de sa responsabilité personnelle et pécuniaire (voir chapitre troisième partie, 5 - La responsabilité des ordonnateurs et des comptables).

## 5 - Les conséquences de la LOLF

La LOLF a fait du comptable public le garant de la qualité des informations comptables et les services gestionnaires, sous le contrôle des ordonnateurs, participeront désormais à certaines opérations comptables. Ces dispositions modifient fortement le rôle des acteurs. Elles se traduisent, au sein de la DGCP, par la création de nouvelles structures opérationnelles (pôles comptables dans les trésoreries générales et départements comptables ministériels (DCM), auprès des administrations centrales des ministères), supervisées par un nouveau service de la fonction comptable de l'État. En ce qui concerne les procédures, les comptables publics doivent pouvoir avoir l'assurance que les services gestionnaires respectent les règles de tenue des comptes de l'État, en s'appuyant sur des dispositifs efficaces de contrôle interne. Parallèlement, une nouvelle approche des contrôles du comptable public est mise en œuvre. Ces réformes posent la question de l'évolution de la responsabilité du comptable public et, plus généralement, des gestionnaires publics.

Le comptable public est désormais responsable de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures (LOLF, art. 31). C'est pourquoi l'évolution de la fonction comptable de l'État nécessite non seulement le rapprochement des comptables publics et des ordonnateurs, mais aussi une nouvelle approche du contrôle de la dépense.

Deux décrets du 9 juillet 2003 et du 27 janvier 2005 ont posé le principe d'un allègement des contrôles réalisés sur la dépense de l'État par les contrôleurs financiers. La nouvelle approche du contrôle de la régularité de la dépense par le comptable public repose sur la mise en œuvre du contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) et du contrôle partenarial. Seuls des comptables publics assignataires peuvent les mettre en œuvre. Par conséquent, les chargés de mission DCM devront être désignés comptables de plein exercice avant de pouvoir exercer cette fonction.

**Le contrôle hiérarchisé de la dépense** relève exclusivement des comptables publics et consiste en des contrôles dimensionnés en fonction d'une analyse des risques. La pairie générale du Trésor (PGT) a établi, dès 2003, dans les ministères dont elle est comptable assignataire, un contrôle hiérarchisé des dépenses sur la base du niveau de leur activité et des risques constatés<sup>11</sup>. Le DCM du ministère de l'Intérieur a également mis en œuvre, en 2004, un plan de contrôle hiérarchisé de la dépense. Dans son rapport sur les comptes de l'État<sup>12</sup>, la Cour a recommandé de nouveau que des dispositions soient prises afin de donner au dispositif du contrôle hiérarchisé de la dépense une base juridique destinée à le rendre compatible avec les dispositions du règlement général sur la comptabilité publique.

**S'agissant du contrôle partenarial**, les décisions de contrôle et leur réalisation sont communes à l'ordonnateur, au gestionnaire et au comptable. Les contrôles partenariaux que mènent, ou qu'envisagent de mener, les ministères dans lesquels ont été mis en place des DCM, sont encore très limités. Ils ne concernent que certaines catégories de dépenses et un nombre restreint de directions. Les raisons de cette mise en œuvre très discrète sont diverses : nouveauté de la démarche et engagement prudent des différents services concernés, attente de l'évolution du projet de services facturiers, nombre limité des agents de DCM compétents pour mener ces travaux.

Le secrétaire d'État au budget et à la réforme budgétaire a annoncé, lors de la présentation du projet de loi de finances 2005, l'objectif du MINEFI de regrouper le contrôle comptable, exercé par les DCM, et le contrôle financier sous une autorité unique placée auprès de chaque ministère. Initialement appelée « interlocuteur financier unique », sa dénomination est désormais « contrôleur budgétaire et comptable ministériel ». L'organisation des relations entre comptable public et contrôle financier, au sein de la nouvelle entité dont la mise en œuvre est prévue à l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2006, reste encore à définir\*.

**\* La brièveté du chapitre explique l'absence de résumé.**

11. CAUMEIL Alain, « Le contrôle hiérarchisé : un levier d'une gestion publique plus performante », in *Revue du Trésor* de février 2004, p. 95 à 101.

12. Cour des comptes, op. cit., p. 85. Cf. Supra n° 29.



## QUESTIONS

1. L'exécution d'une dépense publique comporte normalement :
  - a) Deux phases : l'autorisation et l'exécution ;
  - b) Trois phases : l'ordonnancement, la liquidation et le paiement ;
  - c) Quatre phases : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.
  
2. Quelles sont les exceptions au paiement après ordonnancement ?
  
3. Qu'est-ce que le contrôle hiérarchisé de la dépense ?
  
4. Qu'est-ce que le contrôle partenarial de la dépense ?



## RÉPONSES

1. Réponse exacte : c) L'article 28 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique dispose :

« Avant d'être payées, les dépenses sont engagées, liquidées, et le cas échéant, ordonnancées. »

2. Certaines dépenses qui s'imputent, pour l'essentiel, sur des crédits évaluatifs (dégrèvements, restitution de TVA ou frais de justice...) ne donnent pas lieu à ordonnancement mais sont exécutées à partir d'états liquidatifs.

Autres dépenses payées avant ordonnancement : les rémunérations servies aux fonctionnaires de l'État. Dans le secteur public local, le remboursement des annuités d'emprunt a lieu sans mandatement préalable.

3. Le contrôle hiérarchisé de la dépense relève exclusivement des comptables publics et consiste en des contrôles dimensionnés en fonction d'une analyse des risques.

4. S'agissant du contrôle partenarial, les décisions de contrôle et leur réalisation sont communes à l'ordonnateur, au gestionnaire et au comptable.





# La responsabilité des ordonnateurs et des comptables

---

**Chapitre 5**





# 1 - La responsabilité des ordonnateurs

La responsabilité qu'encourent les ordonnateurs peut prendre quatre formes : politique, disciplinaire, civile et pécuniaire, pénale.

- **Politique.** L'article 9 du décret du 29 décembre 1962 prévoit que les ministres encourent à raison de l'exercice de leurs attributions les responsabilités que prévoit la Constitution. C'est celle d'un ministre devant le Parlement sous la forme, par exemple, de motion de censure, ou à l'échelon local, d'un maire devant son conseil municipal.
- **Disciplinaire.** C'est pour tout fonctionnaire, et à l'égard de son supérieur hiérarchique, l'équivalent de la responsabilité politique du ministre.
- **Civile et pécuniaire.** Elle est mise en jeu devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). Cependant, les ministres échappent à cette juridiction puisqu'ils relèvent de la Cour de justice de la République. Les élus locaux relèvent de la CDBF depuis la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption, en cas de refus de mandatement à la suite d'une décision de justice passée en force, jugée de recours, et en cas d'exercice irrégulier du droit de réquisition (voir quatrième partie, chapitre 2 - Les contrôles administratifs).
- **Pénale.** Certaines infractions financières constituent aussi des infractions pénales. L'ingérence est maintenant appelée **prise illégale d'intérêt**. Les articles 432-12 et 432-13 du code pénal répriment cette infraction. Le premier alinéa de l'article 432-12 dispose :

« Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. »

À la différence du délit de prise illégale d'intérêts, le **délit de favoritisme** est de création récente. Il est défini par l'article 7 de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés. Il est repris dans l'article 432-14 du code pénal : « Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public. »

## 2 - La responsabilité des comptables publics

Outre les responsabilités civile, disciplinaire ou pénale qu'encourent les comptables publics, la responsabilité personnelle et pécuniaire qui pèse sur eux est un trait original des finances publiques françaises. La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics est le corollaire du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables (voir troisi-me partie, chapitre 1 - Principes généraux de comptabilité publique).

Tour à tour, seront envisagées :

- la responsabilité des comptables publics patents, i.e. qui disposent d'un titre pour manier des deniers publics ;
- la responsabilité des comptables de fait, i.e. qui ne disposent pas d'un titre pour manier des deniers publics.

### 2.1 - La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables patents

L'article 19 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique dispose :

« Dans les conditions fixées par les lois de finances, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des opérations dont ils sont chargés, ainsi que de l'exercice régulier des contrôles. »

C'est l'article 60 de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 qui définit les conditions générales de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. Au demeurant, les receveurs des communes et des établissements publics locaux continuent d'être soumis à un arrêté des consuls du 19 vendémiaire an XII leur imposant des obligations plus larges, pour la conservation du domaine et le recouvrement des recettes communales.

En matière de dépenses, le décret du 31 mai 1862 et l'instruction du 20 juin 1859 sur la comptabilité publique sont toujours applicables pour fixer la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

L'article 60-I de la loi de finances du 23 février 1963 fixe la responsabilité pécuniaire des comptables, en raison de leur fait personnel. Quel que soit le lieu où ils exercent leurs fonctions, **les comptables 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'État, aux collectivités locales et aux établissements publics ;
- du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités ;

- de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité ;
- de la tenue de la comptabilité du poste qu'ils dirigent.

Selon l'article 60-III de la loi précitée du 23 février 1963, **la responsabilité d'un comptable public s'étend aux opérations :**

- des comptables placés sous son autorité ;
- des régisseurs dans la limite des contrôles qu'il est tenu d'exercer ;
- de ses prédécesseurs dans certains cas ;
- des comptables de fait s'il a connu et toléré leurs agissements ;
- de ses mandataires et de ses subordonnés.

Il s'agit donc d'une responsabilité du fait d'autrui, exceptionnelle en droit administratif.

L'article 60-IV précise le fait générateur de la responsabilité du comptable :

« La responsabilité personnelle d'un comptable public se trouve engagée dès 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, l'organisme a dû procéder à l'indemnisation d'un organisme public ou d'un tiers. »

La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics peut être mise en jeu par la voie administrative ou par la voie juridictionnelle. L'article 60-V rend compétent :

- le ministre dont relève le comptable public et le ministre du budget ; c'est le débet administratif ;
- le juge des comptes ; il s'agit du débet juridictionnel.

La décision du juge des comptes possède l'autorité de la chose jugée : si un comptable est déchargé de sa gestion par le juge des comptes à la suite d'un arrêt ou d'un jugement définitif, il ne saurait être mis ultérieurement en débet administratif pour les mêmes opérations.

Le juge des comptes est seul compétent pour déclarer une gestion de fait.

L'article 60-VI détermine l'obligation de versement :

« Le comptable public, dont la responsabilité est engagée, a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale soit au montant du déficit constaté, à la perte de recette subie, soit au montant de l'indemnité mise de son fait à la charge de l'organisme dont il est comptable ou dans le cas où il tient une comptabilité matière, à la valeur du bien manquant. »

Le juge des comptes ou l'autorité administrative compétente notifie l'ordre de versement au comptable public intéressé par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

À partir de cette notification, le comptable dispose d'un délai de quinze jours pendant lequel soit il satisfait à l'ordre de versement, soit il demande un **sursis de versement** auprès du ministre des finances. Le sursis est réputé accordé si une décision formelle de refus n'intervient pas dans le mois suivant la réception de la demande.

La durée du sursis de versement est limitée à un an sauf si le comptable introduit entre temps une demande en décharge de responsabilité ou en remise gracieuse. Alors, le sursis peut être prolongé jusqu'à décision sur ces demandes.

Le comptable est admis à présenter une **demande en décharge de responsabilité**. La circonstance de force majeure qui ouvre droit à la décharge de responsabilité est constituée par des événements impossibles, imprévisibles et irrésistibles. C'est l'exemple du vol à main armée ou de la destruction des fonds, valeurs ou pièces justificatives par incendie ou inondation.

À défaut de décharge de responsabilité, le comptable peut toujours introduire une **demande de remise gracieuse auprès du ministre des finances**. La demande est introduite soit après la mise en jeu de la responsabilité, soit après rejet total ou partiel d'une demande en décharge.

La demande de remise gracieuse se fonde sur :

- les circonstances dans lesquelles la responsabilité du comptable a été mise en jeu ;
- les conditions dans lesquelles il a assuré sa gestion ;
- sa situation personnelle, de fortune notamment, lorsqu'elle mérite d'être prise en considération.

Si le comptable n'a pas obtenu décharge ou remise de sa dette, il est définitivement constitué en débet pour la somme restant à sa charge. Le recouvrement peut être poursuivi par toutes les voies du droit.

Les comptables sont en conséquence tenus de constituer des garanties lors de leur entrée en fonction : cautionnement ou affiliation à une association de cautionnement mutuel. Ils peuvent également contracter une assurance pour se garantir contre la mise en cause éventuelle de leur responsabilité.

## 2.2 - La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables de fait

La gestion de fait est une infraction aux règles de la comptabilité publique et se rapproche d'un délit pénal. L'article 60-XI de la loi de finances du 23 février 1963 définit la gestion de fait :

« Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous son contrôle, s'ingère dans le recouvrement des recettes affectées ou destinées à un organisme public, ou qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds et valeurs irrégulièrement extraits de la caisse d'un organisme public, peut être accusée de gestion de fait. »

Les personnes physiques peuvent être déclarées comptables de fait. Et la déclaration de gestion de fait est prononcée contre tous ceux qui ont participé activement ou passivement à l'irrégularité. Si les opérations constitutives de gestion de fait ne peuvent être individualisées, les coauteurs sont déclarés conjointement et solidairement comptables de fait. La jurisprudence étend la déclaration de gestion de fait à ceux qui ont connu et toléré les irrégularités.

Les personnes morales de droit privé, comme les associations ou les entreprises, ou de droit public comme les établissements publics, peuvent être également déclarées comptables de fait. En général, elles le sont de manière conjointe et solidaire avec d'autres coauteurs, le plus souvent des personnes physiques.

La loi de finances précitée de 1963 assujettit les comptables de fait aux mêmes obligations que les comptables patents (régulièrement habilités à manier des deniers publics) : l'établissement et la production du compte relatif à leurs opérations au juge financier, appuyé de toutes pièces justificatives.

Cette reddition des comptes est ordonnée par le juge des comptes. Si plusieurs personnes sont déclarées conjointement et solidairement comptables de fait, l'obligation de rendre le compte doit être remplie solidairement, et le compte, signé par chacune d'elles.

Le juge des comptes examine les comptes rendus par les comptables de fait dans les mêmes conditions et avec les mêmes sanctions que celles applicables aux comptables patents. Ainsi, des jugements ou arrêts de débet, de décharge ou de quitus peuvent être prononcés à l'égard des comptables de fait.

Le juge des comptes peut prononcer des amendes pour sanctionner :

- le retard apporté dans la production des comptes ;
- la gestion de fait elle-même.

Les amendes de gestion de fait ne pourront être infligées que si le comptable de fait n'a pas fait l'objet de poursuites pénales au titre d'usurpation de fonctions, infraction prévue par l'article 433-12 du code pénal.

La Cour des comptes peut déférer à la Cour de discipline budgétaire et financière (voir quatrième partie, chapitre 3 - Les contrôles juridictionnels) les comptables de fait à l'exception des ministres. Les agissements des comptables de fait devront avoir octroyé des avantages injustifiés ou transgressé les règles d'exécution des dépenses et des recettes ou de gestion des biens.

En fonction des circonstances, la Cour de discipline budgétaire et financière prononce une amende dont le montant varie selon l'infraction et la qualité de celui qui l'a commise.

Si le comptable de fait est un fonctionnaire ou un agent public, les diverses sanctions examinées ci-dessus peuvent être complétées par des sanctions disciplinaires.

Comptable de fait, l'élu local encourait des sanctions particulières : l'inéligibilité et la démission d'office.



La loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes supprime ces deux sanctions.

L'inéligibilité des comptables publics aux fonctions qui les exposeraient à être à la fois ordonnateurs et comptables est limitée aux seuls comptables patents agissant en qualité de fonctionnaires.

Outre l'inéligibilité à la date de l'élection, le code électoral prévoyait une procédure de démission d'office en cours de mandat.

La loi précitée du 21 décembre 2001 prévoit un mécanisme de suspension temporaire du comptable occulte de ses fonctions d'ordonnateur depuis le jugement le déclarant définitivement comptable de fait jusqu'au quitus de sa gestion. Cette mesure concerne les maires, les présidents de conseil général, les présidents de conseil régional, le président du conseil exécutif de Corse, ainsi que les présidents des divers établissements publics de coopération intercommunale.

Dans tous ces cas, les assemblées délibérantes désigneront l'un des adjoints au maire ou l'un des vice-présidents pour exercer lesdites fonctions d'ordonnateur le temps de la suspension.

### **3 - Les conséquences de la loi organique sur les lois de finances (LOLF)**

Dans son rapport sur les comptes 2003, la Cour considérait que les nouvelles modalités de contrôle de la dépense publique mises en œuvre dans le cadre du contrôle hiérarchisé et du contrôle partenarial ne sauraient être sans incidences sur les règles régissant le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

Se pose plus largement la question des conséquences à tirer de l'article 31 de la LOLF<sup>13</sup> et de la sanction de la responsabilité du comptable public en matière de sincérité des enregistrements comptables et de respect des procédures. La Cour des comptes considère que des solutions doivent être recherchées dans une réforme d'ensemble de la responsabilité en matière de gestion des fonds publics qui soit également applicable aux ordonnateurs, et plus largement aux gestionnaires publics, quel que soit leur statut<sup>14</sup>.

13. Selon l'article 31 de la LOLF, les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'État veillent au respect des principes et règles mentionnés aux articles 27 à 30. Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures.

14. Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004, rapport sur les comptes de l'État, p. 79-84. Le rapport peut être consulté sur le site Internet de la Cour des comptes à l'adresse <http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/budget2004/comptes-etat.pdf>.

## Conclusion

### Perspectives sur la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics

À la fin du colloque qui s'est tenu les 5 et 6 avril 2005, le Premier président de la Cour des comptes a dégagé des perspectives sur la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics. Voici un extrait de son discours prononcé à la clôture du colloque<sup>15</sup> qui figure dans l'encadré ci-dessous.

*Ainsi, Monsieur le Ministre, pour ce qui concerne le régime de responsabilité propre aux comptables publics, de premières avancées peuvent d'ores et déjà être présentées.*

*Avec votre autorisation, je tiens à remercier ici Jean Bassères, directeur général de la comptabilité publique, pour avoir dès l'automne dernier engagé avec la Cour des comptes une réflexion visant à faire évoluer le régime actuel de responsabilité des comptables publics, dont nous nous accordons à penser qu'il reste légitime dans ses fondements, mais qu'il doit être réformé. La 3<sup>e</sup> table ronde, sous la présidence de notre collègue François Logerot, a longuement abordé ce sujet. Il existe une convergence de vues entre le ministère des finances et les juridictions financières sur un **resserrement du champ du débet**, en matière de dépenses, aux seuls cas où celui-ci, en tant qu'obligation de rembourser un **préjudice** mesurable dans la caisse publique, garde un sens puisqu'il sanctionnerait les seuls cas de **dépense indue**. Parallèlement, le juge hériterait de la compétence, actuellement ministérielle, de **décharge pour circonstances de force majeure**.*

*Le pouvoir de **remise gracieuse** du ministre demeurerait évidemment, mais il serait encadré par des règles objectives ; enfin, la Cour des comptes donnerait un avis sur ces demandes de remise gracieuse dans des cas et selon des modalités à étudier.*

*Même si certaines questions liées à cette réforme devront bien sûr encore être précisées, les avancées que je viens d'énumérer constituent un précédent exemplaire en même temps qu'un encouragement pour ceux que l'ampleur de la tâche pourrait rebuter. Sachez, Monsieur le Ministre, que les juridictions financières sont très sensibles à l'esprit de coopération dont ont fait preuve les services du ministère que vous dirigez et qui explique largement ces avancées rapides.*

*Mais elles ne concernent encore qu'une partie du sujet (c'est-à-dire le régime de responsabilité propre aux comptables publics), et c'est sans doute pour l'autre versant de la réforme, celle concernant le régime général de responsabilité des*

15. L'intégralité du discours est disponible sur le site Internet des juridictions financières à l'adresse : <http://www.ccomptes.fr/actualite/discours/05colloquePP.pdf>.

*acteurs publics en matière budgétaire, financière et comptable, ce qui inclut les ordonnateurs, y compris locaux, qu'il reste le plus grand chemin à parcourir. Le colloque constitue à cet égard le point de départ de réflexions opérationnelles qu'il conviendra de mener.*

*Monsieur le Ministre, Messieurs les députés et sénateurs, Mesdames et Messieurs les représentants des administrations de l'État, des établissements publics et des collectivités locales, sachez que les juridictions financières se tiennent à la disposition de toutes les instances concernées pour dégager ensemble les modalités d'une réforme, dont la nécessité pour l'État républicain du XXI<sup>e</sup> siècle commençant ne fait plus de doute.*

*Mesdames, Messieurs, voilà bientôt deux cent ans qu'existe la Cour des comptes dans sa forme actuelle. Elle est elle-même héritière de ces chambres des comptes dont l'origine remonte à la nuit des temps. En 2007, nous fêterons donc le bicentenaire de la Cour des comptes moderne.*

*J'ai l'espoir que ce colloque constituera l'élément déclencheur d'une réforme profonde des régimes de responsabilité en matière de finances publiques. Nous avons aujourd'hui, grâce à un contexte particulier et grâce, notamment, à la LOLF, la chance de réformer des systèmes anciens qui sont à bout de souffle. Je ne dirai pas que cette chance est historique, car ce serait sans doute verser dans la grandiloquence, mais il n'est pas certain tout de même que cette situation se représente une autre fois dans l'avenir dans des conditions aussi favorables, et ce serait donc une erreur difficilement pardonnable de ne pas saisir l'occasion. Donc saisissons-la dans l'intérêt d'une bonne gestion des finances publiques !*

*Ma conclusion est donc celle-ci : la preuve est faite que tant la logique de la LOLF que l'évolution de la responsabilité du comptable rendent impérieuse la rénovation de la mise en jeu de celle de l'ordonnateur. En cas d'hésitation de sa part, mieux vaudra ne pas attendre l'ordonnateur élu pour aller de l'avant. Il sera toujours temps de lui faire sa place quand il aura compris ce qu'il perd au change.*

*En tout état de cause, la Cour ne manquera pas, par ma voix, de dire et de répéter qu'il n'y a pas seulement opportunité mais urgence.*

*Monsieur le Ministre, Mesdames et Messieurs, je vous remercie. Notre colloque est parvenu à son terme.*



## POUR EN SAVOIR PLUS

MAGNET Jacques, *Les Gestions de fait*, 2<sup>e</sup> éd., éd. : LGDJ, coll. « Systèmes », 224 p. ; parution : mars 2001.

DESCHEEMAER Christian, « Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme », colloque des 5 et 6 avril 2005, in *Revue du Trésor* de juillet 2005, p. 347 à 350.

*Actualité juridique du droit administratif* n° 13/2005, 4 avril 2005, dossier spécial intitulé « Finances publiques et responsabilité, l'autre réforme ». Ce dossier comprend quatre articles :

- Réforme de la gestion publique et responsabilité des acteurs.
  - La responsabilité des ordonnateurs en droit public financier : état des lieux.
  - La responsabilité financière des gestionnaires publics en Europe.
  - La responsabilité des acteurs de la gestion publique en matière budgétaire, financière et comptable : l'heure du bilan.



## 1. LA RESPONSABILITÉ DES ORDONNATEURS

L'article 9 du décret du 29 décembre 1962 prévoit que les ministres encourent à raison de l'exercice de leurs attributions les responsabilités que prévoit la Constitution. Cela renvoie à la responsabilité politique du gouvernement sous la forme de motion de censure et à la responsabilité des ministres devant la Cour de justice de la République.

Les ordonnateurs secondaires encourent une responsabilité disciplinaire, pénale (délits de favoritisme ou de prise illégale d'intérêt) ou civile, sans préjudice des sanctions pécuniaires qui peuvent leur être infligées par la Cour de discipline budgétaire et financière.

## 2. LA RESPONSABILITÉ DES COMPTABLES PUBLICS

### *La responsabilité des comptables patents*

Le comptable public est personnellement et pécuniairement responsable des opérations dont il est chargé. Cette responsabilité peut être engagée du fait personnel ou du fait d'autrui. À l'égard du débet qui peut être prononcé, le comptable mis en cause peut demander le sursis de versement en l'assortissant d'une demande en décharge de responsabilité et/ou de remise gracieuse.

Les comptables sont en conséquence tenus de constituer des garanties lors de leur entrée en fonction : cautionnement ou affiliation à une association de cautionnement mutuel. Ils peuvent également contracter une assurance pour se garantir contre la mise en cause éventuelle de leur responsabilité.

Deux causes d'exonération de la responsabilité permettent au comptable d'échapper à sa mise en cause : la décharge de responsabilité et la remise gracieuse.

### *La responsabilité des comptables de fait*

La gestion de fait est une infraction aux règles de la comptabilité publique et se rapproche d'un délit pénal. L'article 60-XI de la loi de finances du 23 février 1963 définit la gestion de fait :

« Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous son contrôle, s'ingère dans le recouvrement des recettes affectées ou destinées à un organisme public, ou qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds et valeurs irrégulièrement extraits de la caisse d'un organisme public, peut être accusée de gestion de fait. »

Tant les personnes physiques que les personnes morales peuvent être reconnues comptables de fait.

La loi de finances précitée de 1963 assujettit les comptables de fait aux mêmes obligations que les comptables patents (régulièrement habilités à manier des deniers publics) : l'établissement et la production du compte relatif à leurs opérations au juge financier, appuyé de toutes pièces justificatives.

Le juge des comptes examine les comptes rendus par les comptables de fait dans les mêmes conditions et avec les mêmes sanctions que celles applicables aux comptables patents. Ainsi, des jugements ou arrêts de débet, de décharge ou de quitus peuvent être prononcés à l'égard des comptables de fait.

Le juge des comptes peut prononcer des amendes pour sanctionner :

- le retard apporté dans la production des comptes ;
- la gestion de fait elle-même.

Si le comptable de fait est un fonctionnaire ou un agent public, les diverses sanctions examinées ci-dessus peuvent être complétées par des sanctions disciplinaires.

Comptable de fait, l'élu local encourt désormais la déchéance de la qualité d'ordonnateur depuis la loi du 21 décembre 2001.

### **3. CONSÉQUENCES DE LA LOLF**

Dans son rapport sur les comptes 2003, la Cour considérait que les nouvelles modalités de contrôle de la dépense publique mises en œuvre dans le cadre du contrôle hiérarchisé et du contrôle partenarial ne sauraient être sans incidences sur les règles régissant le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

La Cour des comptes considère que des solutions doivent être recherchées dans une réforme d'ensemble de la responsabilité en matière de gestion des fonds publics qui soit également applicable aux ordonnateurs et, plus largement, aux gestionnaires publics, quel que soit leur statut<sup>16</sup>.

16. Cour des comptes, op. cit., p. 79 à 84. Cf. Supra n. 29.



## ÉVALUATION DES CONNAISSANCES

### QUESTIONS

1. La responsabilité d'un ordonnateur principal pourrait être engagée devant :
  - a) La Cour de justice de la République ;
  - b) Les commissions des finances des Assemblées ;
  - c) La Haute Cour de justice.
  
2. La responsabilité du comptable peut être engagée du fait des opérations du régisseur :
  - a) Vrai.
  - b) Faux.
  
3. Comment le comptable peut-il s'exonérer de sa responsabilité personnelle et pécuniaire ?



## RÉPONSES

1. Réponse exacte : a) L'article 9 du décret de 1962 dispose que les ministres encourent, à raison de l'exercice de leurs attributions, les responsabilités que prévoit la Constitution. Il s'agit de la responsabilité politique du gouvernement : l'Assemblée nationale peut voter une motion de censure. D'après l'article 68-1 de la Constitution, les ministres sont jugés par la Cour de justice de la République.

Les commissions des finances examinent le projet de lois de finances mais ne sauraient engager la responsabilité politique d'un ministre. Donc, la réponse b) est inexacte.

La Haute Cour de justice est l'ancienne dénomination de la Cour de justice de la République. Donc, la réponse c) est inexacte.

2. Réponse exacte : a) L'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 précise que la responsabilité pécuniaire des comptables s'étend aux opérations des régisseurs.

3. Deux causes d'exonération de la responsabilité permettent au comptable d'échapper à sa mise en cause : la décharge de responsabilité et la remise gracieuse.





# Quatrième partie

## Le contrôle de l'exécution du budget

---





# Les caractères généraux du contrôle

---

**Chapitre 1**





# 1 - Différents domaines du contrôle des finances publiques

Le contrôle des finances publiques vise :

- les organismes soumis aux règles de la comptabilité publique. Il s'agit de l'État, des collectivités locales et leurs établissements, les établissements publics nationaux à caractère administratif et des établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial (EPIC) dotés d'un agent comptable ;
- les organismes qui assument la gestion d'un service public, mais qui échappent aux règles de la comptabilité publique. Ce sont, par exemple, les organismes de sécurité sociale ou les EPIC non dotés d'un agent comptable comme Électricité de France (EDF) ;
- les organismes de toute nature bénéficiant d'une façon ou d'une autre du concours financier d'une personne morale de droit public.

## 2 - Différents types de contrôle

Il existe au moins deux types de contrôles :

- il peut avoir pour objet de vérifier la conformité d'un acte ou d'une gestion avec les règles de droit. C'est un contrôle de régularité ;
- le contrôle peut chercher à apprécier le respect des principes généraux relatifs à une saine gestion. C'est un contrôle qui vise à apprécier la qualité d'une gestion.

## 3 - Différentes modalités de contrôle

Un premier classement peut être opéré selon que le contrôle s'exerce sur les ordonnateurs ou les comptables. Ainsi, l'article 58 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique précise qu'« un contrôle s'exerce sur la gestion des ordonnateurs et sur celle des comptables ».

Un deuxième classement, selon que le contrôle porte sur les recettes et les dépenses.

Un troisième classement peut être opéré selon le moment auquel intervient le contrôle : *a priori* ou préalable, et *a posteriori*.

Le caractère *a priori* ou *a posteriori* du contrôle est fonction de la date d'encaissement ou de décaissement des fonds. Les contrôles *a priori* interviennent avant l'encaissement ou le décaissement, les contrôles *a posteriori*, après.

Un dernier classement est possible selon la nature de l'organisme chargé du contrôle :

- le contrôle administratif est exercé à l'intérieur de l'administration par ses fonctionnaires. Il s'agit des contrôleurs financiers ou de l'Inspection générale des finances ;

- le contrôle juridictionnel se concrétise par un arrêt. Il est exercé par la Cour des comptes sur les opérations des comptables et par la Cour de discipline budgétaire et financière sur les opérations des ordonnateurs ;
- le contrôle politique s'exerce en cours d'exécution du budget par l'information apportée aux assemblées après l'exécution budgétaire, à l'occasion du vote relatif à la loi de règlement. Cette dernière constate le montant effectif des dépenses et des recettes réalisées au cours de l'exercice et approuve les différences entre les résultats et les prévisions.

## 4 - Tableau synoptique des contrôles

Le tableau ci-dessous résume les contrôles relatifs à l'exécution du budget de l'État\*.

**Contrôle de l'exécution du budget de l'État**

Type de contrôle	Organe de contrôle	Nature juridictionnelle du contrôle	Catégorie d'agents contrôlés	Moment du contrôle	Objet du contrôle
<b>CONTRÔLES INTERNES OU ADMINISTRATIFS</b>	Contrôle financier	Non juridictionnel	Ordonnateurs principaux	<i>A priori</i>	Régularité
		Non juridictionnel	Ordonnateurs secondaires	<i>A priori</i>	Régularité
	Trésorier-payeur général	Non juridictionnel	Ordonnateurs secondaires	<i>A priori</i>	Régularité
	Inspection Générale des Finances (IGF)	Non juridictionnel	Comptables surtout et accessoirement ordonnateurs	<i>A posteriori</i>	Régularité et contrôle de gestion
<b>CONTRÔLES EXTERNES : JURIDICTIONNEL ET POLITIQUE</b>	Cour des Comptes	Juridictionnel	Comptables	<i>A posteriori</i>	Régularité
		Non juridictionnel	Ordonnateurs et entreprises publiques	<i>A posteriori</i>	Contrôle de Gestion
	Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)	Juridictionnel	Ordonnateurs	<i>A posteriori</i>	Régularité
	Parlement	Non juridictionnel	Ordonnateurs et comptables	<i>A posteriori</i> et en cours d'exécution	Contrôle de gestion

\* La brièveté du chapitre explique l'absence de résumé.



## ÉVALUATION DES CONNAISSANCES

### QUESTIONS

1. Quels types de contrôle relatifs aux finances publiques d'après la nature de l'organisme chargé du contrôle ?
2. Quels types de contrôle relatifs aux finances publiques d'après le moment du contrôle ?





## RÉPONSES

1. Ce sont des contrôles administratifs ou internes à l'administration. Il s'agit encore des contrôles externes comme le contrôle juridictionnel qui se matérialise par un arrêt, c'est-à-dire une décision de justice ou comme le contrôle politique exercé par le Parlement.

2. Il s'agit des contrôles :

- *a priori*, qui interviennent avant des opérations d'encaissement de recettes ou de décaissement de dépenses ;
- *a posteriori*, qui s'exercent après ces opérations de trésorerie.

# Les contrôles administratifs

---

## Chapitre 2

Les contrôles administratifs sont des contrôles internes, réalisés *a priori* par certains corps, agents ou instances spécialisés de l'État, et portant à la fois sur les ordonnateurs principaux ou secondaires et sur les comptables.



# 1 - Le contrôle sur les ordonnateurs

Pour l'essentiel, le contrôle sur les ordonnateurs prend deux formes : le contrôle financier et les contrôles de l'Inspection générale des finances.

Longtemps, le contrôle financier a été appelé « contrôle des dépenses engagées ». Cet intitulé est partiellement inexact. En effet, ce contrôle vise non seulement les opérations de dépenses mais aussi certaines recettes, les créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine, comme les recettes provenant de l'encaissement des créances contentieuses de l'État, par exemple le recouvrement des débits.

## 1.1 - Le contrôle financier

La loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées institue dans chaque ministère un contrôleur financier central. Il s'agit d'un haut fonctionnaire des finances nommé par le ministre des finances et placé sous sa seule autorité. Il jouit d'une totale indépendance vis-à-vis de l'ordonnateur principal, c'est-à-dire le ministre contrôlé.

Tout acte ayant pour effet d'engager une dépense doit être soumis au visa préalable, autrement dit l'accord préalable du contrôleur financier.

Bien que la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 ne contienne pas de dispositions modifiant de manière directe les conditions d'exercice du contrôle financier, la nouvelle constitution financière a fait apparaître de nouveaux besoins en matière de contrôle budgétaire, impliquant une adaptation du contrôle financier, en cohérence avec la liberté et la responsabilité accrues des gestionnaires (responsables de programmes mais aussi directeurs des affaires financières).

**La réforme du contrôle financier<sup>1</sup> opère une clarification des rôles et un contrôle plus en amont, mieux ciblé sur les enjeux budgétaires**

Dans l'avenir, le nouveau contrôle financier ne s'exercera plus, sauf cas particulier de certains actes de gestion de personnel, sur la régularité : le contrôle financier n'a plus vocation à sanctionner le non-respect de la règle juridique, en contrepartie du développement concomitant du contrôle interne du gestionnaire, qui devient seul responsable de la régularité juridique de ses actes.

Il centrera ses activités sur un contrôle de nature exclusivement budgétaire des crédits et des actes de dépense. C'est ainsi qu'il devra contribuer à la maîtrise de l'exécution des lois de finances par :

- le contrôle de la « soutenabilité » budgétaire des documents prévisionnels de gestion qui lui seront soumis avant le début de la gestion, ce qui revient à poser la question de savoir si toutes les dépenses n'ont pas été sous-évaluées ;
- un suivi périodique de l'exécution budgétaire ;

1. Débat d'orientations budgétaires pour 2006. Le rapport est disponible à l'adresse Internet : [http://www.minefi.gouv.fr/pole\\_ecofin/finances\\_Etat/LFI/2006/dob2006\\_tome1.pdf](http://www.minefi.gouv.fr/pole_ecofin/finances_Etat/LFI/2006/dob2006_tome1.pdf).

- la prévention des risques budgétaires attachés aux projets d'actes d'engagement les plus importants, justifiant le maintien d'un visa *a priori* sur une minorité d'actes de dépense du fait de leur montant ou de leur nature.

### **Un nouveau décret refondant le contrôle financier**

Un nouveau décret réformant le contrôle financier au sein des administrations de l'État a été signé, le 27 janvier 2005 (Journal officiel du 28 janvier 2005). Il abroge, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, toutes les dispositions de nature réglementaire de la loi du 10 août 1922 qui régit le contrôle des dépenses engagées depuis plus de quatre-vingt ans. Les dispositions du nouveau décret sont déjà applicables de manière anticipée par les unités administratives expérimentant la LOLF en 2005, i.e. les unités opérationnelles.

Les modalités de cette réforme ont vocation à être transposées aux établissements publics administratifs de l'État. Ce projet prévoit l'application du contrôle financier à chaque établissement, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, selon des modalités fixées par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre dont relève l'établissement.

### **Une réforme organisationnelle**

Un représentant unique du ministre de l'économie et des finances dans chaque ministère sera nommé au cours de l'année 2005, réunissant sous son autorité, d'une part, et, d'autre part le contrôle financier, d'autre part le nouveau département comptable ministériel chargé de tenir la comptabilité et de payer les dépenses centrales du ministère auprès duquel il sera placé.

## **1.2 - Les contrôles du comptable public**

En **qualité de payeur**, le trésorier-payeur général vérifie la régularité de l'ordre de paiement, du seul point de vue budgétaire et comptable. À ce titre, et en vertu de l'article 12 du décret du 29 décembre 1962, le comptable public contrôle :

- la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ;
- la disponibilité des crédits. Cela revient à vérifier que les crédits ont bien été ouverts par la loi de finances ;
- l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet ;
- la validité de la créance ;
- le caractère libératoire du règlement. Il s'agit de savoir si l'ordonnance de paiement vise le véritable créancier.

En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur :

- la justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation ;
- l'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications.

La vérification des trésoriers-payeurs généraux porte encore sur l'existence de visa des contrôleurs financiers centraux sur les ordonnancements émis par les ordonnateurs ainsi que l'application des règles de déchéance et de prescription.

**En tant que caissier**, le trésorier-payeur général, au stade du règlement effectif des dettes, s'assure que l'État est définitivement libéré à deux conditions :

- un acquit libératoire qui implique le paiement au véritable créancier à la suite d'un contrôle portant sur l'identité de la partie prenante et sur sa capacité à donner quittance ;
- l'utilisation d'un mode de règlement prévu par la réglementation, notamment virement, chèque sur le Trésor ou ordre de paiement.

Les contrôles de payeur et de caissier engagent la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable (voir troisième partie, chapitre 5 - La responsabilité des ordonnateurs et des comptables).

Lorsqu'à l'occasion de ces contrôles le comptable constate des irrégularités, il suspend les paiements et en informe l'ordonnateur. Ce dernier peut passer outre au refus opposé par le comptable. L'article 8 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique dispose :

« Lorsque les comptables publics ont, conformément aux dispositions de l'article 37, suspendu le paiement de dépenses, les ordonnateurs peuvent requérir les comptables de payer sous réserve des dispositions propres à chaque organisme. »

Le comptable principal de l'État qui défère à une réquisition en rend compte immédiatement au ministre de l'économie et des finances qui transmet l'ordre de réquisition au juge des comptes.

Lorsque la suspension de paiement est motivée par l'indisponibilité des crédits, l'absence de justification du service fait, le caractère non libératoire du règlement ou l'absence de visa d'une ordonnance par le contrôleur financier, les comptables publics doivent refuser de déférer aux ordres de réquisition.

En cas de refus de réquisition, le comptable principal de l'État rend immédiatement compte au ministre de l'économie et des finances, qui se consulte avec le ministre intéressé.

## **2 - Le contrôle des comptables et des ordonnateurs secondaires**

L'Inspection générale des finances (IGF)<sup>2</sup> est issue de la fusion, en 1816, de corps de contrôle des ministères des finances et du Trésor. Placée sous l'autorité du ministre chargé de l'économie et des finances, la nature de ses activités et de ses missions lui

2. Pour en savoir plus sur l'IGF, il est possible de consulter le site Internet dédié à l'IGF à l'adresse : [http://www.minefi.gouv.fr/minefi/ministere/directions\\_services/index.htm](http://www.minefi.gouv.fr/minefi/ministere/directions_services/index.htm).

confère une vocation interministérielle affirmée. En effet, sa fonction peut être résumée ainsi : contribuer, par les missions qu'elle réalise, à une gestion rigoureuse et efficace des deniers publics et à la modernisation de l'administration.

### *L'activité*

L'activité du service se traduit par la réalisation de missions de vérification, d'enquête ou d'évaluation qui donnent lieu à l'établissement de rapports adressés aux ministres et à leurs services, afin qu'ils puissent tirer les conclusions opérationnelles des investigations réalisées.

1. La mission la plus traditionnelle consiste à procéder à la **vérification des services du ministère de l'économie et des finances**. Cette fonction classique de tout service d'inspection générale se traduit par la réalisation, chaque année, de missions de contrôle des services extérieurs des directions à réseaux, le Trésor public et la Direction générale des impôts en priorité.

Plusieurs objectifs sont recherchés : s'assurer de la correcte application des réglementations que sont chargées de mettre en œuvre ces services ; examiner la qualité du fonctionnement des services vérifiés au regard des missions qui leur sont confiées et des moyens qui leur sont alloués.

Il s'agit en outre d'une voie privilégiée pour comprendre le fonctionnement courant des administrations financières, en diagnostiquer les forces et faiblesses, et formuler des propositions crédibles de modernisation du ministère de l'économie et des finances.

2. Au-delà de cette mission traditionnelle, l'Inspection générale des finances peut procéder à des **enquêtes sur les ordonnateurs du budget de l'État, sur les organismes soumis au contrôle économique et financier et, plus généralement, sur tout organisme qui, quel que soit son statut, bénéficie de fonds publics**.

Ces enquêtes, généralement demandées par le ministre chargé de l'économie et des finances et les ministres en charge des secteurs d'activité concernés, doivent permettre d'établir un diagnostic rigoureux sur le plan des faits recensés et de la démonstration avancée afin de formuler des propositions opérationnelles aux ministres commanditaires.

C'est aussi dans ce cadre qu'ont été réalisées, depuis février 1998, plusieurs missions en Corse, afin de procéder à une analyse détaillée des mécanismes par lesquels des fonds publics avaient été employés, dans des conditions critiquables, par la caisse régionale de crédit agricole, la mutualité sociale agricole ou les chambres de commerce et d'industrie.

3. L'Inspection générale des finances contribue également à des **évaluations de politiques publiques**. C'est à la suite d'une étude comparée de plusieurs systèmes étrangers de recouvrement de l'impôt que le ministre a engagé une réflexion approfondie sur l'organisation de cette fonction dans nos administrations financières. L'Inspection générale des finances intervient dans une variété de

domaines : les modes de régulation du secteur de l'électricité, la politique de soutien à l'industrie du disque, le développement agricole.

4. Les inspecteurs des finances peuvent se voir confier des tâches **d'assistance à des administrations**, qui doivent faire face à une tâche particulière qui exige un concours exceptionnel. Ainsi, par exemple, un inspecteur a participé aux travaux réalisés par la direction du Trésor pour la cession du Crédit foncier de France, tandis que d'autres ont apporté leur concours aux directions du ministère pour mettre en place des indicateurs de gestion.

5. Les inspecteurs généraux des finances exercent davantage des **missions permanentes** : surveillance du bon fonctionnement des services déconcentrés du ministère des finances dans une région, représentation du ministre aux conseils d'administration d'établissements ou d'organismes publics, liaison entre les administrations financières et les autres ministères. Les inspecteurs généraux peuvent assurer, par ailleurs, la supervision des missions de vérification et d'enquête effectuées par les inspecteurs des finances.

### *L'organisation*

La simplicité caractérise l'organisation du service. La direction est composée de trois personnes : le chef du service, son adjoint et un chargé de mission, choisi parmi les inspecteurs de 4<sup>e</sup> année. Les chefs de mission désignés par la direction conduisent les enquêtes avec autonomie ; les missions permanentes sont exercées par les inspecteurs généraux dans un esprit de responsabilité individuelle.

Les missions sont assurées par environ soixante-dix agents, répartis à peu près à égalité entre inspecteurs généraux et inspecteurs des finances. Une trentaine de personnels administratifs assurent la logistique du service.

Le recrutement des inspecteurs et des inspecteurs généraux se fait majoritairement à la sortie de l'ENA, mais aussi au tour extérieur, parmi les agents de l'État ayant fait la preuve de leurs mérites. Le service bénéficie également en permanence du concours de cadres administratifs, d'ingénieurs et de magistrats en mobilité, issus d'autres corps de haut niveau de l'État. La pluralité des compétences professionnelles est ainsi assurée par la diversité des modes de recrutement.





## EN BREF

Les contrôles administratifs sont des contrôles internes, réalisés *a priori* par certains corps, agents ou instances spécialisés de l'État, et portant à la fois sur les ordonnateurs principaux ou secondaires et sur les comptables.

Les contrôles administratifs peuvent concerner les ordonnateurs. Dans ce cas, ils sont exercés soit dans le cadre du contrôle financier soit par l'intermédiaire des comptables principaux lors du paiement de la dépense.

### 1. LE CONTRÔLE FINANCIER

Né en 1922, le contrôle financier central ou contrôle des dépenses engagées porte exclusivement sur la régularité de la dépense. Il est exercé par de hauts fonctionnaires du ministère des finances à l'encontre des ordonnateurs principaux, c'est-à-dire des ministres. Il se matérialise par un visa préalable apposé soit au moment de l'engagement des dépenses soit lors de l'ordonnancement de la dépense. Si l'ordonnance lui paraît irrégulière, le contrôleur financier central ne peut refuser son visa mais visera avec observations. Dès lors, le paiement ne sera possible qu'avec l'autorisation du ministre des finances.

Né en 1996, le contrôle financier déconcentré ressemble au contrôle financier central. Il est exercé par le trésorier-payeur général de région à l'égard du préfet de département, ordonnateur secondaire unique de l'État. Il se matérialise également par un visa préalable apposé soit au moment de l'engagement des dépenses, soit lors de l'ordonnancement de la dépense. Si l'ordonnance lui paraît irrégulière, le contrôleur financier déconcentré peut refuser son visa. Dès lors, le paiement ne sera possible qu'avec l'autorisation du ministre des finances.

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, le nouveau contrôle financier ne s'exercera plus, sauf cas particulier de certains actes de gestion de personnel, sur la régularité : le contrôle financier n'a plus vocation à sanctionner le non-respect de la règle juridique, en contrepartie du développement concomitant du contrôle interne du gestionnaire, qui devient seul responsable de la régularité juridique de ses actes.

Il centrera ses activités sur un contrôle de nature exclusivement budgétaire des crédits et des actes de dépense. C'est ainsi qu'il devra contribuer à la maîtrise de l'exécution des lois de finances par :

- le contrôle de la « soutenabilité » budgétaire des documents prévisionnels de gestion, qui lui seront soumis avant le début de la gestion, ce qui revient à poser la question de savoir si toutes les dépenses n'ont pas été sous-évaluées ;
- un suivi périodique de l'exécution budgétaire ;
- la prévention des risques budgétaires attachés aux projets d'actes d'engagement les plus importants, justifiant le maintien d'un visa *a priori* sur une minorité d'actes de dépense du fait de leur montant ou de leur nature.

## **2. LES CONTRÔLES DU TRÉSORIER-PAYEUR GÉNÉRAL**

En qualité de payeur, le trésorier-payeur général vérifie la régularité de l'ordre de paiement, du seul point de vue budgétaire et comptable. Lorsqu'à l'occasion de ces contrôles le comptable constate des irrégularités, il suspend les paiements et en informe l'ordonnateur. Ce dernier peut passer outre au refus opposé par le comptable. Lorsque la suspension de paiement est motivée par l'indisponibilité des crédits, l'absence de justification du service fait, le caractère non libératoire du règlement ou l'absence de visa d'une ordonnance par le contrôleur financier, les comptables publics doivent refuser de déférer aux ordres de réquisition.

## **3. L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES**

Pour l'essentiel, l'Inspection générale des finances (IGF) contrôle sur pièces et sur place, à l'improviste, les comptables publics ainsi que tous les agents des services déconcentrés du ministère des finances.



## ÉVALUATION DES CONNAISSANCES

### QUESTIONS

1. En quoi consistent les contrôles administratifs ?
2. Quel est le rôle du contrôleur financier central ?
3. Quelles sont les missions des contrôleurs financiers déconcentrés ?
4. Quels sont les contrôles exercés par un comptable principal de l'État en qualité de payeur ?
5. Qu'est-ce qu'une suspension de paiement ? Une réquisition de paiement ?
6. Quelles sont les missions de l'Inspection générale des finances ?



## RÉPONSES

1. Les contrôles administratifs sont des contrôles internes, réalisés *a priori* par certains corps, agents ou instances spécialisés de l'État, et portant à la fois sur les ordonnateurs principaux ou secondaires et sur les comptables. Les contrôles administratifs peuvent concerner les ordonnateurs.

2. Né en 1922, le contrôle financier central ou contrôle des dépenses engagées porte exclusivement sur la régularité de la dépense. Il est exercé par de hauts fonctionnaires du ministère des finances à l'encontre des ordonnateurs principaux, c'est-à-dire des ministres. Il se matérialise par un visa préalable apposé soit au moment de l'engagement des dépenses soit lors de l'ordonnancement de la dépense. Si l'ordonnance lui paraît irrégulière, le contrôleur financier central ne peut refuser son visa mais visera avec observations. Dès lors, le paiement ne sera possible qu'avec l'autorisation du ministre des finances.

3. Né en 1996, le contrôle financier déconcentré ressemble au contrôle financier central. Il se matérialise également par un visa préalable apposé soit au moment de l'engagement des dépenses, soit lors de l'ordonnancement de la dépense. Si l'ordonnance lui paraît irrégulière, le contrôleur financier déconcentré peut refuser son visa. Dès lors, le paiement ne sera possible qu'avec l'autorisation du ministre des finances.

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, comme le contrôle financier central, le contrôle financier « déconcentré » centrera ses activités sur un contrôle de nature exclusivement budgétaire des crédits et des actes de dépense. C'est ainsi qu'il devra contribuer à la maîtrise de l'exécution des lois de finances par :

- le contrôle de la « soutenabilité » budgétaire des documents prévisionnels de gestion, qui lui seront soumis avant le début de la gestion ;
- un suivi périodique de l'exécution budgétaire ;
- la prévention des risques budgétaires attachés aux projets d'actes d'engagement les plus importants, justifiant le maintien d'un visa *a priori* sur une minorité d'actes de dépense du fait de leur montant ou de leur nature.

4. En qualité de payeur, le trésorier-payeur général vérifie la régularité de l'ordre de paiement, du seul point de vue budgétaire et comptable. Lorsqu'à l'occasion de ces contrôles le comptable constate des irrégularités, il suspend les paiements et en informe l'ordonnateur. Ce dernier peut passer outre au refus opposé par le comptable. Lorsque la suspension de paiement est motivée par l'indisponibilité des crédits, l'absence de justification du service fait, le caractère non libératoire du règlement ou l'absence de visa d'une ordonnance par le contrôleur financier, les comptables publics doivent refuser de déférer aux ordres de réquisition.

5. Lorsqu'à l'occasion de ces contrôles le comptable constate des irrégularités, il suspend les paiements et en informe l'ordonnateur. Ce dernier peut passer outre au refus opposé par le

comptable. L'article 8 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique dispose :

« Lorsque les comptables publics ont, conformément aux dispositions de l'article 37, suspendu le paiement de dépenses, les ordonnateurs peuvent requérir les comptables de payer sous réserve des dispositions propres à chaque organisme. »

Le comptable principal de l'État qui défère à une réquisition en rend compte immédiatement au ministre de l'économie et des finances qui transmet l'ordre de réquisition au juge des comptes.

Lorsque la suspension de paiement est motivée par l'indisponibilité des crédits, l'absence de justification du service fait, le caractère non libératoire du règlement ou l'absence de visa d'une ordonnance par le contrôleur financier, les comptables publics doivent refuser de déférer aux ordres de réquisition.

En cas de refus de réquisition, le comptable principal de l'État rend immédiatement compte au ministre de l'Économie et des Finances qui se concerte avec le ministre intéressé.

6. Pour l'essentiel, l'Inspection générale des finances (IGF) contrôle sur pièces et sur place, à l'improviste, les comptables publics ainsi que tous les agents des services déconcentrés du ministère des finances. À la suite de ces contrôles, l'IGF rédige un rapport contradictoire qui est ensuite adressé au ministre.

# Les contrôles juridictionnels

---

## **Chapitre 3**

Les contrôles juridictionnels sont des contrôles externes exercés *a posteriori*. La Cour des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière les assurent.



# 1 - La Cour des comptes

## 1.1 - Organisation

Créée en 1807, la Cour des comptes comprend environ 200 magistrats inamovibles et recrutés, pour l'essentiel, parmi les élèves de l'École nationale d'administration (ENA) : auditeurs, conseillers référendaires et conseillers-maîtres. Les présidents des sept chambres sont choisis parmi les conseillers-maîtres. Le ministère public est composé d'un procureur général assisté d'un premier avocat général et d'avocats généraux. La Cour est dirigée par le Premier président. Elle dispose d'un personnel administratif de 300 personnes environ.

Les arrêts et décisions sont délibérés de manière collégiale au sein des 7 chambres spécialisées dont les attributions sont fixées par le Premier président.

La chambre du conseil comprend le Premier président, les présidents de chambre et des conseillers-maîtres. Cette formation délibère sur le rapport relatif à la loi de règlement et sur les différents rapports publics.

Les chambres réunies comprennent le Premier Président, les présidents de chambre et deux conseillers-maîtres par chambre. Elles formulent des avis sur des questions de procédure et un rôle juridictionnel en statuant sur les comptes renvoyés par le Premier président et sur les affaires renvoyées par le Conseil d'État après cassation.

## 1.2 - Missions

### 1.2.1 - Contrôle juridictionnel

Des **attributions juridictionnelles** sont confiées à la Cour des comptes. Les comptables de l'État ou des établissements publics nationaux doivent rendre leurs comptes assortis de pièces justificatives avant une date limite. Elle est fixée au 31 juillet pour les comptables de l'État. En cas de retard, une amende peut être prononcée par la Cour.

La procédure est contradictoire. À la suite de l'instruction menée par deux magistrats, l'un rapporteur et l'autre contre-rapporteur, la chambre compétente rend un arrêt provisoire notifié à un comptable. À la suite de ses réponses, la Cour rend un arrêt définitif. C'est la technique du double arrêt.

Lorsque les comptes sont réguliers, la Cour rend un arrêt de décharge. Il s'agit même d'un arrêt de quitus lorsque les comptes sont réguliers et que le comptable a quitté son poste d'affectation. En revanche lorsqu'une irrégularité cause un manquant ou un déficit de caisse, la Cour rend un arrêt de débet pour condamner le comptable à payer les sommes manquantes.

Les arrêts de la Cour peuvent être réformés par le Conseil d'État par voie de cassation.



Les jugements définitifs des chambres régionales des comptes peuvent être soumis à la Cour des comptes qui statue comme une juridiction d'appel.

### *1.2.2 - Contrôle de gestion*

La Cour des comptes pratique également le **contrôle de gestion** vis-à-vis des ordonnateurs. La Cour s'assure ainsi du bon emploi des fonds et valeurs gérés par les services de l'État ou les autres personnes morales de droit public.

Ce contrôle administratif, dépourvu de caractère juridictionnel, donne lieu, en cas de faute grave de gestion, à un référé du Premier président adressé au ministre intéressé avec copie au ministre des finances. Pour des questions moins graves, les présidents de chambre peuvent communiquer par lettre leurs observations aux autorités compétentes, directeurs ou chefs de service. Le procureur général adresse une note au service concerné sur les problèmes de gestion mineurs.

Environ 2 500 entreprises publiques ou filiales sont soumises au contrôle de la Cour. Un rapport d'instruction fait l'objet d'un délibéré, c'est-à-dire une délibération entre juges avant le prononcé de la décision. Après communication de ce rapport ainsi que de la réponse du dirigeant de l'entreprise et du ministère de tutelle, la chambre statue sur les comptes et la gestion en adressant au ministre concerné un rapport particulier.

Les organismes nationaux de sécurité sociale qui ont le statut d'établissement public national et tous les organismes de droit privé qui assurent tout ou partie de la gestion d'un régime légalement obligatoire, ainsi que les unions et fédérations de ces organismes sociaux, sont soumis au contrôle de la Cour. Les comptes de ces organismes sont vérifiés, sous la surveillance de la Cour, par les comités régionaux d'examen des comptes. La Cour des comptes peut procéder à une seconde vérification de ces organismes.

Les organismes bénéficiaires de taxes parafiscales, de subventions ou de concours financiers publics français ou communautaires, ou les organismes faisant appel à la générosité publique comme l'association pour la recherche sur le cancer (ARC), peuvent être contrôlés par la Cour des comptes.

### *1.2.3 - Mission d'assistance au Parlement et au gouvernement*

**La Cour des comptes assiste le Parlement et le gouvernement.** Ainsi, le gouvernement peut demander des enquêtes à la Cour. Elle participe au contrôle de l'exécution des lois de finances ainsi que des lois de financement de la sécurité sociale en remettant chaque année au Parlement un rapport sur l'exécution des lois de finances et un rapport sur les comptes de la sécurité sociale.

La Cour des comptes informe, chaque année, les administrés au moyen du rapport public remis au Président de la République. Ce rapport sélectionne les observations de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

La Cour peut également produire des rapports particuliers analysant des politiques publiques comme l'eau et l'assainissement, la gestion des crédits militaires, les musées nationaux...

#### *1.2.4 - Certification des comptes*

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 introduit **la certification des comptes de l'État**. Ainsi, l'article 58-5 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 prévoit qu'est jointe au projet de loi de règlement « la certification de la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État. Cette certification est [...] accompagnée du compte rendu des vérifications opérées. »

La formulation retenue par le législateur organique montre que celui-ci a entendu faire expressément référence au processus de certification des comptes des sociétés commerciales, tel que le prévoit en France l'article L. 225-235 du code de commerce. La Cour<sup>3</sup> retient cette référence comme cadre général de sa mission, étant entendu que les particularités significatives des comptes de l'État devront bien sûr être prises en compte.

La Cour sera amenée à formuler chaque année une opinion sur la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État. Selon les normes de l'International Federation of Accountants (IFAC), cette opinion pourra prendre quatre formes :

- certification sans réserves, accompagnée, le cas échéant, d'observations mettant en lumière un élément affectant les états financiers sans constituer une réserve ;
- certification assortie d'une ou plusieurs réserves. Une réserve peut notamment être formulée si des erreurs, anomalies ou des irrégularités dans l'application des règles et principes comptables ont une incidence significative ;
- opinion défavorable, si les erreurs, anomalies ou irrégularités constatées sont suffisamment significatives pour affecter la validité d'ensemble des comptes ;
- impossibilité pour la Cour d'exprimer une opinion, notamment en raison de restrictions à l'étendue de ses travaux d'audit.

À cette occasion, la Cour pourra également formuler des recommandations sur les méthodes et les procédures comptables.

En combinant les articles 65 et 67 de la loi organique, la Cour considère que le premier exercice soumis à certification sera au plus tard l'exercice 2006 (certification début 2007).

Le processus de certification repose sur un dialogue très en amont entre les services chargés de la tenue de la comptabilité et de la production des états financiers de synthèse et l'organisme certificateur. Celui-ci (ici la Cour des comptes) doit être en mesure de formuler les observations résultant des diligences comptables qu'il a menées et de proposer les ajustements nécessaires dans les états financiers avant

3. Cour des comptes, « Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2002 ». Le rapport peut être consulté à l'adresse Internet : <http://www.ccomptes.fr/FramePrin/frame01.htm>.

l'arrêté définitif des comptes. De son côté, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie devra s'être mis en mesure d'incorporer dans les états financiers les ajustements demandés par la Cour.

L'article 12 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale introduit une nouvelle mission : **la certification des comptes de la sécurité sociale** selon l'encadré qui figure ci-dessous.

Après l'article L. 132-2 du code des juridictions financières, il est inséré un article LO. 132-2-1 ainsi rédigé :

« Art. LO. 132-2-1. - Chaque année, la Cour des comptes établit un rapport présentant le compte rendu des vérifications qu'elle a opérées en vue de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général, relatifs au dernier exercice clos, établis conformément aux dispositions du livre I<sup>er</sup> du code de la sécurité sociale. Ce rapport est remis au Parlement et au gouvernement sitôt son arrêt par la Cour des comptes, et au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle afférente aux comptes concernés. »

## 2 - La Cour de discipline budgétaire et financière

### 2.1 - Organisation

Créée en 1948, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) est présidée par le Premier président de la Cour des comptes secondé par le président de la section des finances du Conseil d'État. Elle comprend deux conseillers maîtres à la Cour des comptes et deux conseillers d'État. Le ministère public est assuré par le procureur général près la Cour des comptes.

Le décret n° 2005-677 du 17 juin 2005 modifiant le livre III du code des juridictions financières (NOR : ECOX0500013D) modifie la composition relative à la Cour de discipline budgétaire et financière, notamment, en élargissant le nombre de membres : art. R. 311-1 du code des juridictions financières : « - I. - Outre le président et le vice-président, la Cour est composée de dix membres titulaires et de six membres suppléants. »

### 2.2 - Mission juridictionnelle

La Cour peut être saisie dans un délai de cinq ans à compter du jour où aura été commis le fait susceptible d'être sanctionné. La saisine de la CDBF est effectuée par :

- les ministres et les présidents des assemblées ;
- la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes ;
- tout créancier d'une personne morale de droit public dans l'hypothèse de non ordonnancement, dans les quatre mois, d'une somme au paiement de laquelle cette personne morale est condamnée par une décision de justice.

La CDBF est incompétente pour juger les ministres. En revanche, sont justiciables les membres des cabinets ministériels, les fonctionnaires civils ou militaires, les agents des organismes soumis au contrôle des juridictions financières ou les dirigeants des entreprises publiques depuis 1995.

La Cour est compétente pour juger :

- les infractions à la réglementation financière portant sur l'exécution des recettes et des dépenses, la gestion des biens ou les marchés publics ;
- l'octroi d'avantages injustifiés comme le paiement en l'absence de livraison ou le versement irrégulier d'indemnités ou d'avantages en nature ;
- les infractions au respect de la chose jugée, comme le manquement aux règles d'ordonnement des dépenses résultant d'une décision de justice.

Devant la CDBF, la procédure peut être résumée de la manière suivante : la saisie de la Cour est adressée au procureur général près la Cour des comptes. Le président de la CDBF désigne un rapporteur. Lorsque l'instruction est close, le dossier est transmis au procureur général. La personne mise en cause a connaissance du dossier. Elle peut produire un mémoire écrit et se faire assister par un avocat.

La CDBF prononce des sanctions toujours sous la forme d'amendes. Elles sont modulables en fonction de circonstances atténuantes ou aggravantes. Toute personne visée à l'article L. 312-1 du code des juridictions financières (CJF) qui aura engagé une dépense sans respecter les règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 150 euros et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date à laquelle le fait a été commis. La CDBF décide, le cas échéant, de faire publier l'arrêt au Journal officiel.

Les arrêts de la Cour peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État.

**Sur l'efficacité de la Cour de discipline budgétaire et financière**, il est possible de rapporter l'avis de Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, et d'Hélène Gisserot, ancien procureur général près la Cour des comptes<sup>4</sup> :

« De l'autre côté, pour les ordonnateurs, et plus largement les gestionnaires publics, il existe certes un corps d'infractions particulières sanctionnables par une juridiction spécialisée, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), mais la mise en jeu de leur responsabilité est exceptionnelle. La CDBF connaît en effet des difficultés structurelles tenant surtout à la limitation du champ des justiciables, aux infractions, dont certaines sont littéralement vidées de leur sens par les réformes de la gestion publique en cours, et à la palette limitée de ses sanctions. Le diagnostic est connu des praticiens et de la doctrine depuis plusieurs décennies, mais les tentatives de réformes profondes de la CDBF n'ont jusqu'à ce jour jamais abouti. »

4. « Finances publiques et responsabilité : un colloque pour l'autre réforme » in *Actualité juridique du droit administratif* (AJDA) du 4 avril 2005, p. 689, éd. DALLOZ.



## 1. LA COUR DES COMPTES

Des magistrats inamovibles composent la Cour des comptes. Le Premier président la dirige. Le ministère public est composé d'un procureur général, d'un premier avocat général et d'avocats généraux. Sept chambres spécialisées délibèrent de manière collégiale sur les arrêts ou décisions prises par la Cour des comptes. Elle dispose encore de deux formations spécialisées : la chambre du conseil et les chambres réunies.

Dans ses attributions juridictionnelles, la Cour est appelée à juger les comptes du comptable public, selon une procédure écrite, contradictoire (règle du double arrêt) et inquisitoire. Si les comptes sont réguliers, la Cour rend un arrêt de décharge ou de quitus si le comptable a quitté ses fonctions. Dans le cas contraire et lorsque l'irrégularité se traduit par un déficit de caisse, elle rend un arrêt de débet.

La Cour des comptes est juge d'appel des jugements définitifs rendus par les chambres régionales des comptes.

La Cour assure également le contrôle de gestion à l'encontre des ordonnateurs principaux, les ministres. Elle vérifie les comptes et la gestion des entreprises publiques ainsi que les organismes de sécurité sociale.

La Cour des comptes assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Enfin, la Cour informe les administrés grâce au rapport public au Président de la République ou aux rapports particuliers qui analysent les politiques publiques comme celle de l'eau et de l'assainissement.

À compter de 2007, la Cour des comptes est chargée de certifier les comptes de l'État et de la sécurité sociale.

## 2. LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) est présidée par le Premier président de la Cour des comptes secondé par le président de la section des finances du Conseil d'État.

La CDBF peut être saisie dans un délai de cinq ans à compter du jour où aura été commis le fait susceptible d'être sanctionné.

La CDBF est incompétente pour juger les ministres. En revanche, sont justiciables les membres des cabinets ministériels, les fonctionnaires civils ou militaires, les agents des organismes soumis au contrôle des juridictions financières ou les dirigeants des entreprises publiques.

La Cour est compétente pour juger :

- les infractions à la réglementation financière portant sur l'exécution des recettes et des dépenses, la gestion des biens ou les marchés publics ;

- l'octroi d'avantages injustifiés comme le paiement en l'absence de livraison ou le versement irrégulier d'indemnités ou d'avantages en nature ;
- les infractions au respect de la chose jugée, comme le manquement aux règles d'ordonnancement des dépenses résultant d'une décision de justice.

La CDBF prononce des sanctions toujours sous la forme d'amendes dont le montant varie entre 150 euros et le montant du traitement ou salaire brut annuel qui était alloué à la date à laquelle le fait a été commis.



## ÉVALUATION DES CONNAISSANCES

### QUESTIONS

1. La Cour des comptes exerce trois grandes attributions :
  - a) Le contrôle de l'exécution de la loi de finances, le contrôle des budgets des collectivités locales et le contrôle des entreprises publiques ;
  - b) Le contrôle préventif de tous les budgets publics, le contrôle *a posteriori* des organismes sociaux, des entreprises et des établissements publics ;
  - c) Le jugement des comptes des comptables publics, le contrôle administratif de la gestion des ordonnateurs, des entreprises publiques et des organismes sociaux, la publication de rapports sur l'exécution des finances publiques.
  
2. En cas de débet, un comptable public :
  - a) Est condamné à une amende ;
  - b) Est personnellement et pécuniairement responsable des dépenses irrégulièrement payées et des recettes irrégulièrement encaissées ;
  - c) Fait l'objet d'une sanction administrative.
  
3. La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) peut :
  - a) Infliger une amende à un ministre ;
  - b) Infliger une amende à un dirigeant d'entreprise publique ;
  - c) Infliger une peine de prison dans certaines conditions.
  
4. Peut être sanctionné par la CDBF :
  - a) Une infraction à la réglementation financière ;
  - b) L'octroi d'avantages injustifiés ;
  - c) La prise illégale d'intérêts.



## RÉPONSES

1. Réponse exacte : c). Les chambres régionales des comptes assurent le contrôle des budgets des collectivités locales. Donc, la réponse a) est inexacte. La Cour des comptes n'exerce aucun contrôle préventif. Donc, la réponse b) est inexacte.

2. Réponse exacte : b). Le comptable public pourrait s'exposer à une amende s'il était reconnu coupable de fait, ou s'il rendait tardivement ses comptes, ou s'il répondait avec retard à des injonctions. Donc, la réponse a) est inexacte. Le débet découle d'une procédure juridictionnelle étrangère à la procédure administrative, qui peut déboucher sur une sanction administrative. Donc, la réponse c) est inexacte.

3. Réponse exacte : b). La CDBF inflige des sanctions sous forme d'amende. Depuis 1995, les dirigeants d'entreprises publiques ou de sociétés dans lesquelles l'État est majoritaire sont justiciables de la Cour en cas de négligence ou de faute grave de gestion.

La CDBF ne peut pas infliger d'amende à un ministre. En effet, la responsabilité de ce dernier relève de la seule Cour de justice de la République. Donc, la réponse a) est inexacte.

La CDBF ne peut pas infliger de peine de prison. Cette compétence relève des seules juridictions répressives. Donc, la réponse c) est inexacte.

4. Réponses exactes : a) et b). La Cour est compétente pour juger :

- les infractions à la réglementation financière portant sur l'exécution des recettes et des dépenses, la gestion des biens ou les marchés publics ;
- l'octroi d'avantages injustifiés comme le paiement en l'absence de livraison ou le versement irrégulier d'indemnités ou d'avantages en nature ;
- La prise illégale d'intérêt est une infraction pénale de la seule compétence des juridictions répressives. Donc, la réponse c) est inexacte.





# Le contrôle parlementaire

---

## **Chapitre 4**

Le contrôle parlementaire, ou contrôle politique, s'exerce en cours d'exécution de la loi de finances grâce à l'information des assemblées. Il intervient également, après l'exécution budgétaire, à l'occasion du vote de la loi de règlement.



# 1 - Contrôle en cours d'exécution budgétaire

## 1.1 - Les pouvoirs des rapporteurs et des commissions

### *1.1.1 - Association du Parlement à la régulation de l'exécution budgétaire*

Le ministre des finances informe les commissions des finances des motifs des dépassements des crédits évaluatifs, ainsi que des perspectives d'évolution jusqu'à la fin de l'année. Les dépassements font l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus proche projet de loi de finances afférent à l'année concernée (art. 10 de la loi organique).

Les virements et transferts sont effectués, par décret, après information des commissions des finances et des commissions concernées (art. 12 de la loi organique).

Les décrets d'avances pris sur avis du Conseil d'Etat en cas d'urgence doivent faire l'objet d'un avis des commissions des finances. Dans le cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt général, les commissions sont informées (art. 13).

Les décrets d'annulation sont soumis aux commissions des finances ainsi qu'aux commissions concernées pour information (art. 14).

Tout acte ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles est communiqué aux commissions des finances (art. 14).

Les arrêtés du ministre des finances majorant en cours d'année les crédits d'un compte d'affectation spéciale (en cas d'excédent) doivent faire l'objet d'une information des commissions des finances sur les raisons de l'excédent et sur l'emploi prévu pour ces crédits (art. 21).

### *1.1.2 - La normalisation des pouvoirs de contrôle et d'évaluation du Parlement*

Selon l'article 57 de la loi organique, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques.

D'après l'article 59, il se peut que, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés ne puisse être obtenue dans un délai raisonnable. Alors, les présidents des commissions des finances à l'Assemblée nationale et au Sénat peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte.

Lorsqu'une mission d'évaluation et de contrôle donne lieu à des observations notifiées au gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois (art. 60 de la loi organique).

L'article 58 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2001 renforce aussi le rôle d'assistance de la Cour des comptes au Parlement. Il est complété par un alinéa issu lui-même de la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances :

« Le rapport annuel de la Cour des comptes peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

### *1.1.3 - Un renforcement de la transparence*

#### **Débat d'orientation budgétaire**

Le législateur a officialisé le débat d'orientation budgétaire en respectant les règles relatives à l'ordre du jour du Parlement. Aussi, en vue du projet de loi de finances concernant l'année suivante, le gouvernement présente-t-il, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport pouvant donner lieu à débat sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (art. 48).

Le rapport comprend une analyse des évolutions économiques, une description des grandes orientations de la politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France, une évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions et, enfin, la liste de ses missions, des programmes et des indicateurs de performance associés à chaque programme, envisagés pour le projet de loi de finances relatif à l'année suivante<sup>5</sup>.

#### **Les questionnaires parlementaires**

En vue de la discussion relative au projet de loi de finances initiale, les commissions de l'Assemblée et du Sénat chargées des finances et les autres commissions intéressées adressent des questionnaires au gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. Celui-ci y répond par écrit au plus tard le 10 octobre (art. 49 de la loi organique).

#### **L'identification d'opérations particulières : les comptes spéciaux**

La loi organique remplace les comptes spéciaux du Trésor par des comptes spéciaux qui correspondent chacun à une mission. Les crédits correspondants sont spécialisés par programme. La loi organique a créé quatre catégories de comptes spéciaux : les comptes d'affectation spéciale, les comptes de commerce, les comptes d'opérations monétaires et les comptes de concours financiers.

La loi a également créé trois comptes permettant d'individualiser trois types d'opérations. Deux comptes d'affectation spéciale : un compte des participations financières de l'État, qui retrace les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion de ces participations, et un compte de pensions retraçant le financement et le paiement des pensions des fonctionnaires ; le troisième est un compte de commerce retraçant les opérations concernant la trésorerie et la dette de l'État.

#### **Les informations annexées aux projets de lois de finances**

Les dispositions affectant les ressources ou les charges de l'État font l'objet d'une évaluation chiffrée de leur incidence au titre de l'année considérée et, le cas

5. « Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques », juin 2005 : (2 tomes) : [http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget\\_etat/index.htm](http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget_etat/index.htm).

échéant, des années suivantes. Ce sont des informations que le gouvernement ou la Cour des comptes doivent apporter aux parlementaires, aussi bien les évaluations et prévisions que la situation financière et patrimoniale de l'État.

Les informations diffèrent selon la nature du projet de loi, selon qu'il intéresse la loi de finances de l'année, la loi de finances rectificative ou la loi de règlement.

Le Parlement dispose de pouvoirs de contrôle propres définis par l'article 164 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

Chargés de la présentation des budgets se rapportant à chaque ministère, les rapporteurs spéciaux disposent, en permanence, de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place pour suivre l'emploi des crédits relatifs au budget dont ils ont la charge. Ces prérogatives sont étendues aux rapporteurs des commissions d'enquête.

Chargé de présenter les rapports sur les lois de finances rectificatives et sur les lois de règlement, le rapporteur général de la commission des finances est également investi de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place pour suivre l'emploi des crédits relatifs à l'ensemble des ministères.

Dans chaque chambre, la commission des finances reçoit du ministère des finances :

- des situations mensuelles de dépenses par titre et par ministère ;
- des relevés concernant les rentrées fiscales mensuelles ;
- des situations trimestrielles des dépenses engagées.

La commission des finances peut encore auditionner le ministère des finances ou d'autres ministres en vue d'explications sur l'exécution des lois de finances à l'ensemble des ministères.

Disposition applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2002, **l'article 57 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 élargit les pouvoirs dont sont investies les commissions des finances**. Elles ont désormais la charge de suivre et de contrôler l'exécution des lois de finances et de procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Pour mener à bien cette mission, les présidents, rapporteurs généraux et spéciaux des commissions des finances disposent de pouvoirs élargis :

- droit d'accès à tout renseignement et document d'ordre financier et administratif ;
- droit d'auditionner toute personne, les personnes sollicitées devant accepter de répondre aux questions dès lors que leur audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission des finances ;
- possibilité de demander à la Cour des comptes de réaliser toute enquête, dont les conclusions doivent être remises dans le délai de huit mois (art. 58 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001).

L'article 58 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2001 est complété par un alinéa issu lui-même de la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances :

« Le rapport annuel de la Cour des comptes peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

Par ailleurs, l'article 59 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 institue une procédure de référé : saisi par le président d'une commission des finances, en cas de non communication de renseignements demandés dans le cadre d'une mission de contrôle ou d'évaluation, le juge administratif pourra ordonner en référé à une personne morale investie des prérogatives de puissance publique la communication sous astreinte des informations demandées.

## 1.2 - Le rôle de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC)<sup>6</sup>

L'Assemblée nationale s'est engagée dans une démarche d'évaluation et de contrôle des politiques dont elle autorise le financement. L'article 1<sup>er</sup> du décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques définit l'évaluation d'une politique publique : elle a pour objet d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre. En février 1999, une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) a été créée au sein de la commission des finances de l'assemblée nationale. La MEC est coprésidée par le président de la commission des finances ou son représentant qui appartient à la majorité parlementaire, et par un représentant de l'opposition afin de dépasser les clivages politiques.

En 2000, la MEC a retenu quatre sujets d'évaluation :

- la gestion des universités ;
- le coût du recouvrement de l'impôt ;
- le fonctionnement des COTOREP, commissions techniques chargées d'évaluer les handicaps ;
- l'évaluation des crédits affectés à la politique de la ville.

Les auditions de ministres, hauts fonctionnaires, acteurs de terrains ou responsables d'associations sont soigneusement préparées par le rapporteur spécial en charge du dossier avec la collaboration active des magistrats spécialisés de la Cour des comptes et, très souvent, de son Premier président.

Toutefois, la MEC n'est pas encore en mesure d'exercer une véritable démarche d'évaluation des objectifs définis au préalable et des indicateurs de mesure des résultats ne sont pas intégrés systématiquement aux lois et règlements adoptés en vue de l'application d'une politique.

Mesure applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'article 60 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose :

« Lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois. »

6. La composition et les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle peuvent être consultés sur le site Internet de l'assemblée nationale à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/mec.asp>. Parmi les derniers rapports de la MEC figure le rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics (rapport déposé le 6 juillet 2005).

## **2 - Contrôle après exécution budgétaire : la loi de règlement**

Le contrôle après exécution budgétaire prend la forme de la loi de règlement (voir deuxième partie, chapitre 3 - Les lois de finances initiales, rectificatives et de règlement).

**La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 renforce le rôle de la loi de règlement.** Elle arrête le montant définitif des recettes et des dépenses, ainsi que le résultat budgétaire de l'année. Elle fixe encore, c'est nouveau, 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 (art. 37 de la loi organique).

Le souci d'efficacité explique que le projet de loi de finances relatif à l'année N+1 ne puisse être discuté devant une assemblée avant même que cette dernière se soit prononcée en première lecture sur le projet de loi de règlement de l'année N-1 (art. 41). A cette fin, et selon l'article 46 de la loi organique, le projet de loi de règlement doit être distribué au plus tard le 1<sup>er</sup> juin de l'année N.

Elle intervient dans le processus comptable en approuvant le compte de résultat de l'exercice selon le principe des droits constatés, en affectant le résultat au bilan qu'elle approuve, ainsi que ses annexes.

La loi de règlement comprend de nombreuses annexes permettant au Parlement d'évaluer l'efficacité de la gestion étatique.

En pratique, les discussions portent essentiellement sur les conclusions du rapport relatif à l'exécution des lois de finances, tel qu'il est préparé par la Cour des comptes et annexé au projet de loi de règlement.

**Elle est l'équivalent, dans le secteur public local, du compte administratif.**





## QUESTIONS

1. Quels sont les contrôles parlementaires en cours d'exécution ?
2. Quelle est la fonction de la loi de règlement ?



## RÉPONSES

1. Ce sont :

- des contrôles sur pièce et sur place des rapporteurs des commissions des finances ;
- l'Assemblée nationale s'est engagée dans une démarche d'évaluation et de contrôle des politiques dont elle autorise le financement. En février 1999, une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) a été créée au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

2. L'article 37 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose : « Elle [la loi de règlement] arrête le montant définitif des recettes et des dépenses ainsi que le résultat budgétaire de l'année. Elle fixe encore, c'est nouveau, 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. C'est l'équivalent, dans le secteur public local, du compte administratif.



# Conclusion : pour une maîtrise de la dépense publique

## *Orientations de finances publiques 2006-2008<sup>1</sup>*

Sur la période 2006-2008, le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne début décembre prévoit la poursuite de l'assainissement des finances publiques : après le retour sous le seuil des 3 points de PIB en 2005, le besoin de financement des administrations publiques devrait décroître sensiblement chaque année, pour atteindre 0,9 point de PIB en 2008.

Dans le cadre de l'amélioration de la soutenabilité des finances publiques françaises, cette stratégie d'assainissement est rendue d'autant plus nécessaire par l'importance prise par la dette publique.

## *L'effort de maîtrise de la dépense sera prolongé sur 2006-2008<sup>2</sup>*

La stratégie budgétaire de la France repose, depuis plusieurs années, sur la fixation d'une norme de croissance des dépenses publiques. L'objectif consiste à réduire de manière structurelle la part des dépenses publiques dans le PIB par le biais d'une progression de celles-ci inférieure à la croissance potentielle.

Le programme de stabilité prévoit une croissance annuelle moyenne en volume des dépenses publiques de 1,2 % entre 2006 et 2008 alors que la croissance potentielle est estimée à 2¼ % par an en volume. L'effort d'économie ainsi consenti contribuerait à une baisse de 0,5 point par an du ratio de déficit sur PIB.

En conformité avec les objectifs du programme de stabilité 2006-2008 transmis à l'Union européenne, et en cohérence avec l'effort entrepris depuis trois exercices budgétaires, les dépenses de l'État seront stabilisées en volume. Au-delà de l'objectif budgétaire, il s'agit d'un engagement fort pour la modernisation de l'État, de son fonctionnement, de ses modes d'intervention, en s'appuyant notamment sur la mise en œuvre de la LOLF.

Stabiliser les dépenses de l'État répond à une logique simple : l'État se doit d'être chaque année plus performant et plus efficace comme tout agent économique. Tel est son devoir vis-à-vis des contribuables, citoyens ou entreprises, qui sont confrontés quotidiennement au défi de la productivité. Cela signifie concrètement pour l'État

1. Extrait du « Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques », juin 2005, tome 1 : [http://www.minefi.gouv.fr/minefilpublicuelbudget\\_etat/index.htm](http://www.minefi.gouv.fr/minefilpublicuelbudget_etat/index.htm).

2. *Idem.*

de rendre chaque année un meilleur service pour un coût moindre ou, au minimum, globalement stabilisé.

En application de l'article 48 de la LOLF, le gouvernement détaille dans le présent rapport une évolution tendancielle de ses charges par grandes fonctions (tableau ci-après) et de ses ressources (cf. *infra*).

Montants en milliards d'euros	LFI 2005	2008	Variation en moyenne annuelle en volume (entre 2005 et 2008)
Charges de la dette	39,8	45,6	3,1%
Pensions et rémunérations	126,7	133,2	0,2%
dont Masse salariale	85,0	86,4	-0,9%
dont Pensions	41,7	46,8	2,4%
Dépenses de fonctionnement	14,2	14,3	-1,2%
Interventions économiques et sociales	56,8	55,6	-2,2%
Autres	50,9	52,6	-0,4%
<b>TOTAL</b>	<b>288,5</b>	<b>301,3</b>	<b>0,0%</b>

NB : projection effectuée à structure constante 2005, avant création du CAS Pensions.

*Compte tenu de la progression tendancielle des postes de dépenses, par nature, rigides (dette, pensions, automatismes salariaux), la stabilisation des dépenses de l'État suppose de mobiliser tous les chantiers de modernisation dans la gestion de l'État. Cela passe notamment par une rationalisation des coûts de fonctionnement (achats, immobilier).*

*L'expérience pilote conduite par le MINEFI montre qu'il a été possible de réduire de 100 M€ le coût des achats (sur une assiette de 2 Mds €) en moins de deux ans. Mais il est aussi nécessaire de réorienter l'intervention de l'État avec une revue systématique des différentes politiques publiques. Il est enfin nécessaire de maîtriser les dépenses de fonction publique. Le premier poste de rigidité des dépenses de l'État est en effet celui des dépenses de personnel (43,9 % des dépenses de l'État en LFI 2005, contre 36 % en 1983).*

*Ces dépenses de personnel ont absorbé depuis dix ans une part toujours plus importante des marges de manœuvre budgétaires : 57 % de l'augmentation du budget général de l'État leur sont imputables sur la période 1992-2002, et même près de 85 % sur la période 1998-2000.*

*Les administrations de sécurité sociale devraient se rapprocher de l'équilibre financier en 2007. Ce rétablissement serait le produit des réformes de structure, dont les effets se font sentir à moyen et long terme. La réforme de l'assurance maladie, adoptée en août 2004, devrait permettre d'engendrer 11 Mds € d'économies sur les dépenses ainsi qu'un accroissement des recettes de plus de 4 Mds €. Dans le même temps, la réforme des retraites d'août 2003 permettrait de dégager des ressources supplémentaires contribuant au retour à l'équilibre des comptes.*

*Enfin, les administrations publiques locales reviendraient vers l'équilibre après 2006. En effet, les premières années du nouveau mandat municipal devraient être marquées par une modération des dépenses, notamment en matière d'investissement ; un effort de concertation accrue visant à donner davantage d'information aux collectivités locales et à leurs électeurs pourrait aussi contribuer à cette modération.*

**La Cour des comptes<sup>3</sup> est dubitative sur la possibilité de maîtriser la dépense publique.** [Ses doutes sont reproduits dans l'encadré ci-dessous :]

Sans action sur le volume des dépenses et le niveau des recettes, l'État ne pourra financer les priorités futures. C'est la raison pour laquelle la progression actuelle de la dette est préoccupante compte tenu notamment du vieillissement de la population, qui entraînera une augmentation des dépenses de retraite et de santé.

D'après les calculs effectués par la Commission européenne dans son analyse du programme de stabilité 2004-2008, la poursuite des tendances actuelles de croissance des recettes et dépenses des administrations publiques françaises sur une très longue période, en prenant en compte le coût pour les finances publiques du vieillissement de la population, conduit à une croissance exponentielle de l'encours de la dette.

Dès lors, une inflexion est nécessaire pour couvrir, à long terme, les dépenses par les recettes (ce que les experts appellent la « soutenabilité »), ce qui nécessitera un effort déterminé et durable.

Cette réorientation devrait concerner tous les domaines. Au regard de la menace d'un déficit primaire persistant, aucune priorité ne peut échapper à un réexamen en profondeur de sa justification et de son périmètre pour parvenir à un excédent primaire et réduire l'importance relative de la dette.

Dans ces conditions, la stabilisation des dépenses en volume, déjà si difficile à atteindre, n'est pas techniquement adaptée, surtout si elle est accompagnée d'une baisse de la fiscalité.

Il ne semble pas réaliste en effet de vouloir rétablir les finances de l'État et, au-delà, des administrations publiques, en réduisant la fiscalité et en augmentant, en même temps, les dépenses en valeur.

En ce sens, la réforme de l'État et la maîtrise réelle de ses dépenses, sinon désormais leur réduction, avec les redéploiements nécessaires, sont étroitement liés. Et ce d'autant plus qu'au niveau de l'ensemble des administrations publiques, les dépenses publiques représentent 54 % du PIB : le problème du montant de celles-ci se pose en valeur absolue et il convient de déterminer si les moyens sont utilisés le mieux possible, en se rappelant, par ailleurs, que nombre

3. Cour des comptes, op. cit., p. 47 à 52.

de nos partenaires européens ont mis en œuvre des politiques d'assainissement de leurs finances publiques.

Or, les dépenses sont, le plus souvent, décidées sans évaluation réelle *a priori* de leurs effets et des résultats attendus. Dans les circonstances actuelles, ce manque d'évaluation de l'efficacité ne permet pas de privilégier les plus utiles, quel que soit leur secteur, et d'optimiser l'utilisation de l'argent public. À cet égard, l'existence de « mégaprogrammes », dans la nouvelle architecture de la loi de finances, n'est pas de nature à faciliter, ni peut-être même à permettre leur évaluation. Quoi qu'il en soit, des évaluations contradictoires devraient être activement menées par plusieurs organismes, et rendues publiques. La Cour peut y participer dans le cadre de ses missions.

En outre, le nombre accru de secteurs « sanctuarisés » (défense, intérieur, justice), alors que 70 % des dépenses sont obligatoires (charges de la dette) ou difficilement « compressibles » (masse salariale, interventions), conduit l'exécutif à rechercher des économies sur une part très faible du budget.

Seule, une stratégie ambitieuse de réforme de l'administration de l'État et de ses actions, sans recours à la débudgétisation des difficultés sur les autres administrations publiques, peut permettre de sortir de cette impasse.

Les dépenses publiques constituent un critère sur lequel est jugée désormais notre compétitivité.

Or, si la politique de maîtrise des finances de l'État par la définition d'un objectif d'évolution des dépenses en volume a montré ses limites, comme en attestent la persistance et l'ampleur des déficits, elle a le mérite de poser le problème.

L'État essaie, depuis 1998, de stabiliser l'évolution de ses dépenses, mais cette tentative ne porte que sur 40 % de la dépense publique.

Pour la dépense sociale, qui en représente plus de 40 %, les objectifs fixés à l'assurance maladie sont systématiquement dépassés en exécution. De nouveaux mécanismes doivent se mettre en place pour maîtriser l'évolution des dépenses : chaque année, en cas de risques sérieux de dépassement de l'ONDAM, le comité d'alerte, institué par la loi du 13 août 2004, les notifiera, au plus tard au 1<sup>er</sup> juin, au Parlement, au gouvernement, et aux caisses nationales, et donnera un avis sur les mesures de redressement proposées par les caisses. Le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, notamment en permettant au Parlement de se prononcer sur le solde des régimes obligatoires de base, en renforçant sensiblement la portée du vote de l'ONDAM, en introduisant une démarche « objectifs résultats », va dans le même sens. Il reste encore à fixer des objectifs pluriannuels de dépenses, comme l'État tente de le faire pour lui-même, et un calendrier de mise en œuvre.

S'agissant des collectivités territoriales, leurs dépenses ont progressé à un rythme supérieur à 2 % du PIB sur les vingt dernières années, sans qu'un objectif d'évolution ait été fixé *a priori*. Pour l'avenir, les projections sont préoccupantes.

Ce dispositif de conduite des finances publiques explique pourquoi, de 2002 à 2004, l'augmentation globale des dépenses des administrations a été de 7 %, alors que l'objectif visé dans les programmes de stabilité du ministère des finances, en 2000, était de 4,5 % : alors que l'État, au prix d'effets de présentation, était plutôt respectueux de son objectif, les secteurs locaux et surtout sociaux dépassaient largement leur niveau estimé de dépenses.

Pour sortir de cette situation, qui conduit l'État à répondre pour tous sans en avoir complètement les moyens, deux conditions préalables existent : une concertation organisée et une information partagée.

Une meilleure concertation entre le gouvernement, les organismes sociaux et les collectivités territoriales paraît indispensable pour garantir une maîtrise durable des finances publiques.

Une information partagée et de qualité sur les perspectives et les enjeux des finances publiques est de nature à permettre des débats éclairés sur les choix qui restent à prendre. À cet égard, l'idée d'un tableau de bord – défini et accepté en commun – sur les valeurs les plus significatives de la situation des finances publiques a l'assentiment de la Cour.

Devraient notamment y trouver place les prévisions de recettes fiscales et les encaissements par impôt, l'évaluation des dépenses fiscales, des indicateurs de consommation des crédits par nature, le respect des plafonds d'emplois par ministère, des indicateurs mesurant l'écart de prime de risque concernant le placement des titres d'emprunt avec nos principaux partenaires et le pourcentage de la dette placée auprès des investisseurs étrangers, l'évolution de l'ONDAM, le suivi des dépenses et recettes par sous-secteur des administrations publiques.

Plusieurs de nos partenaires européens confrontés à un déséquilibre des finances de l'État ont appliqué des mesures plus rigoureuses que la seule stabilisation en volume de ses dépenses.

Le retour rapide à une situation satisfaisante impose de diminuer l'importance relative de la dette par rapport à l'économie nationale et, pour cela, de réduire le déficit, ce qui passe par la nécessité d'atteindre un solde primaire positif. Ceci n'est possible que par une réduction en valeur des dépenses, un recentrage de l'État sur ses missions essentielles et la recherche d'une amélioration d'ensemble de l'efficacité de ses dépenses.

Les opérations de débudgétisation (du type de celle du BAPSA, ou les transferts de dépenses vers les prélèvements sur recettes, comme encore l'octroi de nouvelles dépenses fiscales), le blocage des paiements pour des montants significatifs, les reports de charges à payer, la régulation des dépenses ne sont à la hauteur ni des enjeux ni des outils dont dispose désormais l'État pour établir ses comptes, avec la mise en place d'une véritable comptabilité d'exercice. Il y va désormais de la crédibilité de l'action budgétaire.



L'effort de redressement doit être maintenu sur une période suffisamment longue, afin d'obtenir un assainissement durable. Il serait fâcheux que l'assouplissement de la discipline budgétaire obtenu au plan européen conduise à un nouveau report des mesures à prendre, dont on voit bien qu'elles s'imposent, non en raison d'obligations extérieures, mais pour des raisons nationales.

Tous les secteurs des administrations publiques doivent y contribuer, mais c'est à l'État, garant en dernier ressort, de montrer l'exemple.

La LFI pour 2006 doit être l'occasion d'un changement profond et rapide de comportement de l'ensemble des acteurs de la dépense, au moment où se met en œuvre la nouvelle constitution financière de l'État.

# Plan détaillé de l'épreuve écrite de février 2005 : comment financer les dépenses publiques ?

Lors de l'élaboration d'un budget, les gestionnaires de tout organisme public, État, administrations de la sécurité sociale et administrations publiques locales, sont conduits à se poser la question : comment financer les dépenses publiques ?

Même si la réponse peut être différente d'un organisme public en fonction notamment de sa situation financière et de ses projets, deux modes principaux de financement sont possibles :

- des ressources budgétaires, notamment sous forme d'impôts ou de cotisations de Sécurité Sociale ;
- des ressources de trésorerie, principalement l'emprunt.

En définitive, l'impôt ou l'emprunt peuvent financer les dépenses publiques, une fois que le prélèvement occulte, l'inflation, comme mode de financement a pratiquement disparu depuis le début des années quatre-vingt.

## 1 - Les ressources budgétaires

### 1.1 - Les différentes catégories de prélèvements obligatoires et leur évolution

L'impôt (définition de Gaston Jèze, caractéristiques : équité et rendement). Les impôts d'État, les impôts locaux.

Les taxes et les redevances : définition, variétés

Les cotisations de sécurité sociale

L'effort financier de l'État au bénéfice des collectivités locales (évoquer les réformes relatives à l'architecture des dotations de l'État en 2004).

Sur l'évolution, rappeler l'augmentation des prélèvements obligatoires ainsi que leur répartition entre État, sécurité sociale et collectivités locales.

Comparer les prélèvements obligatoires en France et à l'étranger en insistant sur ce que l'action au moyen de ressources publiques est de nature à entraîner des répercussions économiques en termes de consommation, de production, d'épargne et de position extérieure de la France.

## 1.2 - L'insuffisance des ressources budgétaires et l'apparition de déficits, synonymes de besoins de financement des administrations publiques

Rappeler l'insuffisance des ressources budgétaires et donc les besoins de financement du secteur public en 2004.

Le déficit budgétaire global de la France est de l'ordre de 3,7 % du produit intérieur brut (PIB) et ne respecte donc plus les limites européennes fixées par le traité de Maastricht, i.e. 3 % du PIB.

Pour financer ce besoin de financement, les organismes publics peuvent recourir à des ressources de trésorerie.

## 2 - Les ressources de trésorerie

### 2.1 - Les différentes catégories de ressources de trésorerie

Pour l'État, il s'agit des emprunts, des bons du Trésor et des dépôts de ses correspondants. À la différence de la situation au niveau des collectivités locales, le remboursement en capital des emprunts n'est pas considéré comme une dépense budgétaire

Pour les collectivités locales, la loi (art. L. 1612 – 4 du code général des collectivités locales interdit le recours à l'emprunt pour financer le remboursement d'emprunt et le financement des dépenses de fonctionnement. Une telle interdiction ne s'applique pas à l'État.

### 2.2 - Les conséquences de l'endettement public

L'endettement public atteint plus de 1 000 milliards d'euros en 2004 soit 15 000 € par habitant, soit presque 64 % du PIB. La France ne respecte pas les engagements européens issus du traité de Maastricht, qui fixe la limite supérieure à ne pas dépasser à 60 % du PIB en termes d'endettement public.

L'endettement public accentue la rigidité budgétaire puisque le seul paiement des intérêts de la dette représente plus de 16 % au sein des dépenses, pour l'État.

L'effet d'éviction décrit le mécanisme par lequel la hausse des dépenses publiques induit une baisse équivalente (ou pas) des dépenses privées d'investissement par la hausse du taux d'intérêt qu'elles provoquent sur le marché des fonds prêtables dans la théorie néoclassique et sur le marché de la monnaie. On peut, de façon non exhaustive, recenser les effets d'éviction suivants :

- éviction des dépenses privées par les dépenses publiques, dès lors que l'emprunt pour couvrir les dépenses publiques entraîne une hausse des taux d'intérêt (*éviction par le taux d'intérêt*) ;

- éviction de la consommation si les ménages accroissent leur épargne afin de prévoir les impôts futurs qu'entraîneront les emprunts d'aujourd'hui (*équivalence Ricardo - Barro*).
- éviction des exportations si la hausse des taux d'intérêts liée aux emprunts supplémentaires entraîne une appréciation de la monnaie (*éviction par les taux de change*).

## **Conclusion**

Les ressources publiques ne sont pas inépuisables. Elles sont rares. Face à cette rareté, il importe de maîtriser la hausse des dépenses publiques pour libérer des marges de manœuvre financière, aussi bien en faveur des entreprises privées que des administrations publiques.



# Glossaire<sup>1</sup>

**Action** (au sens de la loi organique du 1er août 2001) Composante d'un programme. Dans le cadre de la présentation de la loi de finances en missions et programmes, le contenu des programmes est explicité dans le projet annuel de performances par la présentation des actions qui le composent. Une action doit s'inscrire dans les objectifs du programme ; elle peut viser un public plus restreint que celui du programme, ou un mode d'intervention particulier de l'administration.

Le coût de chaque action doit être prévu *indicativement* dans le budget et suivi ex post (art. 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001).

Une action peut être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui lui soient spécifiques parmi ceux qui définissent le programme, mais il ne s'agit pas d'une condition nécessaire (les objectifs et indicateurs du programme pouvant chacun synthétiser plusieurs actions) ; en revanche, au plan opérationnel, et vis-à-vis des opérateurs chargés de sa mise en œuvre, une action doit être déclinée en termes d'objectifs intermédiaires à atteindre

**Administrateur.** En matière financière, on désigne par administrateur l'autorité qui intervient dans la gestion des crédits soit qu'il prenne la décision d'utiliser des crédits disponibles, soit qu'il prenne la décision d'engager des crédits, soit qu'il passe les actes administratifs qui font naître la dépense, soit qu'il calcule le montant exact de la dette ainsi créée, soit qu'il transmette le dossier au comptable pour paiement (v. ordonnateur).

**Administrations publiques locales (APUL).** Terme utilisé en comptabilité nationale pour désigner les collectivités locales (régions, départements, communes), les organismes de coopération intercommunale (syndicats, districts, communautés urbaines) et divers organismes d'action locale dont l'activité est financée par des ressources locales (villes nouvelles, organismes consulaires, SAFER, agences de bassin, lycées et collèges).

**Affectation.** Attribution ou imputation d'une dépense ou d'une recette. Les autorisations de dépenses sont généralement affectées à un objet particulier (règle de la spécialité). Lorsqu'il s'agit d'une subvention, l'affectation est moins précise. En général, les recettes publiques ne sont pas affectées à une dépense particulière, ni même à une catégorie de dépenses (règle de la non-affectation), mais il existe des exceptions comme les comptes d'affectation spéciale (CAS).

**Annualité.** Principe selon lequel les autorisations de dépenses et de recettes données dans la loi de finances ne sont valables que pour un an. Cette règle a été posée pour des raisons politiques : permettre un contrôle du Parlement à qui le

<sup>1</sup> La plupart des définitions données dans ce glossaire sont empruntées à Loïc Philip (voir le site Internet [www.afcf.asso.fr](http://www.afcf.asso.fr)). Les autres, relatives à la réforme budgétaire de l'État, proviennent du glossaire qu'a établi le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (voir le site Internet [http://www.minefi.gouv.fr/lolff/15\\_2.htm](http://www.minefi.gouv.fr/lolff/15_2.htm)).

gouvernement doit périodiquement rendre des comptes et demander des autorisations.

Elle s'applique, non seulement aux dépenses et aux recettes de l'État, mais aux autres personnes publiques dans le cadre de l'autorisation budgétaire. Le principe de l'annualité a une force particulière en matière fiscale (consentement à l'impôt).

**Arbitrage budgétaire.** Arbitrage sur le montant des crédits qui sera attribué à une administration lors de la préparation du projet de loi de finances. Il est généralement opéré par le Premier ministre à partir des propositions respectives de la direction du budget du ministère des finances et du ministère dépensier.

**Article.** Subdivision du chapitre budgétaire apparaissant tant dans les « bleus » budgétaires annexés au projet de loi de finances de l'année que dans les « verts » élaborés après le vote de la loi de finances. L'article est lui-même subdivisé en paragraphes et lignes.

**Assiette.** Matière, déterminée en qualité et en quantité, sur laquelle porte l'impôt.

**Autorisation nouvelle.** Elle concerne les crédits accordés pour une opération nouvelle, c'est-à-dire pour une action qui n'avait pas été entreprise l'année précédente. Il s'agit donc d'une dépense nouvelle et supplémentaire.

On la distingue de la mesure nouvelle qui est une notion plus large et qui tend à se substituer à celle d'autorisation nouvelle. La mesure nouvelle correspond à une modification proposée dans le projet de loi de finances par rapport au montant des services votés. Il peut s'agir aussi bien d'une nouvelle dépense que de la réduction ou la suppression d'une dépense ancienne. (art. 31 LO)

**Autorisation de programme.** Autorisation budgétaire relative à des crédits destinés à l'exécution d'un investissement qui échappe au principe de l'annualité. L'autorisation porte sur l'ensemble d'un programme qui s'exécute sur plusieurs années. La réalisation progressive de celui-ci donnant lieu, ensuite, à l'inscription de crédits de paiement en fonction de l'échéancier des travaux.

**Avance.** Prêt à court terme. Elle est généralement accordée par l'État à des collectivités locales, à des entreprises publiques ou privées.

**Base d'imposition.** Revenus ou valeurs auxquels est appliqué le taux ou le tarif de l'impôt pour obtenir la somme due par la personne imposée (« assiette »).

**Bleus budgétaires.** Documents d'information à couverture bleue accompagnant le projet de loi de finances.

Les bleus des ministères sont des fascicules contenant une analyse détaillée des crédits proposés par le gouvernement pour chaque ministère.

**Budget.** Document qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses d'une personne publique pour une année. Ce document est approuvé par l'assemblée délibérative de la collectivité ou de l'organisme en cause.

**Budgets annexes.** Il s'agit de documents retraçant à part les dépenses et recettes de certains services de l'État qui disposent ainsi d'une certaine personnalité financière

et administrative sans avoir une autonomie juridique.

L'article 18 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 définit ainsi les **budgets annexes** :  
« I. - Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'État 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. »

Ces budgets annexes figurent dans la loi de finances et sont donc autorisés par le Parlement.

**Budget autonome.** Budget d'une collectivité ou d'un établissement ayant une existence juridique distincte de l'État.

« **Budget économique.** Compte prévisionnel qui accompagne la loi de finances. Il est destiné à informer le Parlement sur l'évolution économique du pays pour l'année à venir (v. comptabilité nationale, comptes de la nation). Il ne s'agit pas véritablement d'un budget car c'est un compte qui n'est pas soumis à une autorisation préalable.

« **Budget fonctionnel.** Document explicatif joint au projet de loi de finances et présentant les dépenses en regroupant les crédits autour de dix grandes fonctions (et non par ministères).

**Budget général.** Partie la plus importante des dépenses et recettes retracées par la loi de finances. Elle correspond aux dépenses définitives des services ordinaires des ministères, par opposition aux opérations retracées dans les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor.

**Budget opérationnel de programme (BOP).** Un BOP est une fraction de programme déléguée à un opérateur (déconcentré ou non), participant à sa réalisation pour en permettre la mise en œuvre.

Si un opérateur met en œuvre plus d'un programme, il gère autant de BOP distincts. On utilise parfois l'appellation « budget local » lorsque l'opérateur du BOP est une structure d'administration d'État déconcentrée.

« **Budget social de la nation** ». Document décrivant toutes les dépenses et recettes de nature sociale que celles-ci relèvent d'organismes sociaux, du budget de l'État ou d'autres budgets publics. Il ne s'agit donc pas d'un budget au sens juridique du terme, mais d'un document d'information destiné au Parlement. L'expression de « budget social de la nation » tend à être remplacée par celle d'effort social de la nation.

**Cavalier budgétaire.** Disposition à caractère non-financier contenue dans une loi de finances. Peut être censurée par le Conseil constitutionnel comme contraire à l'article 1<sup>er</sup> ou l'article 42 de l'ordonnance de 1959.

**Chambre régionale des comptes.** Juridiction financière créée par la loi du 2 mars 1982 et chargée de juger l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales, de leurs établissements publics, ainsi que les comptes des



personnes déclarées comptables de fait par elle. Ses magistrats sont inamovibles ce qui assure leur indépendance. Ses attributions :

- jugement des comptables publics ou de fait ;
- examen de gestion ;
- contrôle budgétaire.

**Chapitre budgétaire.** Unité de crédits budgétaires qui joue un rôle fondamental dans l'exécution des dépenses de l'État et leur contrôle. Les crédits ouverts par les lois de finances sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination. Les crédits évaluatifs, provisionnels et limitatifs font l'objet de chapitres distincts. Toutefois, un même chapitre peut être à la fois doté de crédits d'autorisation de programme et de crédits de paiement (art. 7 et 8 de l'ordonnance de 1959).

**Comptabilité nationale.** Elle vise à fournir un certain nombre de grandeurs qui indiquent les opérations économiques effectuées pendant un an par l'ensemble des agents économiques. Les comptes de la nation peuvent être définitifs (ou rétrospectifs), provisoires (l'année en cours) ou prospectifs (v. budget économique).

**Comptabilité publique.** La comptabilité publique est l'ensemble des règles juridiques et techniques qui gouvernent les opérations financières de l'État et des autres personnes publiques. Ces règles permettent de chiffrer les activités administratives, de tenir l'administration au courant de ses ressources en crédits et en matériel et d'en contrôler l'emploi, en vue d'assurer la meilleure utilisation de ces ressources.

Deux sortes de comptes sont tenues :

- la comptabilité administrative retrace les ordres de recettes et de dépenses pris par les ordonnateurs. Elle est centralisée dans les comptes généraux de l'État ;
- la comptabilité deniers retrace l'exécution des opérations de recouvrement et de paiement. Elle est tenue par les comptables. La concordance entre les deux comptabilités fait l'objet d'une déclaration de conformité de la part de la Cour des comptes.

**Comptable de fait.** Terme désignant toute personne se rendant coupable d'un acte constitutif de gestion de fait.

**Comptables publics.** Catégorie d'agents ayant seuls qualité, sous leur responsabilité pécuniaire, pour recouvrer les créances et payer les dettes de la majeure partie des personnes publiques, ainsi que pour manier et conserver les fonds et valeurs appartenant ou confiés à celles-ci. Les fonctions de comptable et d'ordonnateur sont en principe incompatibles, mais pour les produits fiscaux à caractère indirect les comptables procèdent eux-mêmes à la liquidation de l'impôt, et il peut être créé auprès des ordonnateurs des régies d'avances ou de recettes.

**Comptable principal.** Comptable public rendant un compte de gestion à la Cour des comptes ou à une chambre régionale des comptes, après avoir éventuellement intégré dans sa comptabilité les opérations d'autres comptables publics (dits comptables secondaires). Dans chaque département, seul le trésorier payeur général

est comptable principal, devant la Cour des comptes, de toutes les dépenses et les recettes de l'État.

**Compte de gestion.** Ensemble des documents chiffrés et des pièces justificatives des recettes et des dépenses par lesquels un comptable principal justifie, devant la Cour des comptes ou devant une chambre régionale des comptes, les opérations qu'il a exécutées ou centralisées durant une année financière.

**Comptes spéciaux du trésor (CST) devenus comptes spéciaux.** Ce sont des comptes qui recensent les opérations financières distinctes de celle du budget général de l'État en raison soit des conditions particulières de leur financement, soit de leur caractère temporaire.

Ces opérations échappent, dans une large mesure, aux grands principes du droit budgétaire : universalité, annualité. Le contrôle du Parlement s'exerce plus difficilement.

**Contrôle financier central.** Contrôle exercé sur l'ordonnateur avant l'engagement et avant l'ordonnancement d'une dépense publique, afin d'en vérifier la régularité budgétaire, par un agent relevant du ministère des finances.

**Cour des comptes.** Juridiction administrative, soumise au contrôle de cassation du Conseil d'État, chargée d'exercer un contrôle des finances de l'État et de ses établissements publics, de la sécurité sociale et d'organismes même privés bénéficiant de concours financiers de l'État. Ses attributions essentielles s'exercent :

- 1° À l'égard des comptables publics ou de fait de l'État et de ses établissements publics, par le jugement de leurs comptes ;
- 2° À l'égard des ordonnateurs, par la formulation d'observations non juridictionnelles sur la régularité et l'efficacité de leur gestion. Ces observations pouvant éventuellement être mentionnées dans le rapport public annuel de la Cour, publié au *Journal officiel* ;
- 3° Par la vérification de la régularité des comptes et par l'appréciation de la gestion des entreprises publiques ;
- 4° Par une compétence de juge d'appel à l'égard des jugements définitifs des chambres régionales des comptes.

**Débat d'orientation budgétaire (DOB).** Débat organisé sur la base du rapport transmis au Parlement par le Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. Ce rapport doit notamment comporter une analyse des évolutions économiques constatées depuis le « Rapport économique, social et financier » joint au projet de loi de finances de l'année.

En application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, ce rapport est présenté au printemps. Il contient également l'exécution du budget en cours, plus une présentation des prévisions des charges par grandes fonctions.

**Débet.** Terme de comptabilité publique, désignant la dette née d'une décision administrative ou juridictionnelle ayant constitué un comptable public ou un particulier, débiteur à l'égard d'une personne publique.

**Emprunt.** Prestation pécuniaire versée à une personne publique à titre volontaire en contrepartie du versement d'un intérêt et de la promesse du remboursement du capital.

**Engagement.** Acte juridique et comptable par lequel une personne publique crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une dépense.

**États législatifs annexés.** Le projet de loi de finances pour 2006 comprend 4 états législatifs annexés : état A « Voies et moyens », état B « Répartition des crédits », état C « Plafonds des autorisations d'emplois » et état D « Répartition des autorisations de découvert ».

**Eviction** (effet d'). analyse selon laquelle le développement de l'intervention publique, notamment sous forme d'investissements publics, se traduit par une diminution des dépenses privées, l'investissement public se substituant en partie ou en totalité à l'investissement privé.

**Fongibilité.** Caractéristique de crédits dont l'affectation, dans le cadre du programme, n'est pas prédéterminée de manière rigide, mais simplement prévisionnelle. La fongibilité laisse donc la faculté de définir (sous la limite de l'asymétrie) l'objet et la nature des dépenses dans le cadre du programme pour en optimiser la mise en œuvre. Dit autrement, l'enveloppe budgétaire est globalisée.

L'asymétrie se traduit par la faculté d'utiliser à d'autres emplois les crédits prévisionnels dédiés aux dépenses de personnel, sans que l'inverse puisse être réalisé ; les crédits de personnels sont donc limitatifs par programme.

**Gestion de fait.** Irrégularité constituée par le maniement direct ou indirect, par toute personne n'ayant pas la qualité de comptable public, de fonds destinés à une personne publique ou extraits irrégulièrement de sa caisse. Son auteur, passible d'une amende pénale, est soumis aux mêmes obligations et responsabilités que les comptables publics.

**Impôt.** Prestation pécuniaire requise autoritairement des assujettis selon leurs facultés contributives par l'État, les collectivités territoriales et certains établissements publics, à titre définitif et sans contrepartie identifiable, ceci en vue de la réalisation des objectifs fixés par la puissance publique.

**Impositions de toute nature.** C'est l'ensemble des impôts, taxes et redevances à caractère obligatoire. Elles relèvent du pouvoir législatif (art. 34 C).

**La règle de non-affectation des recettes.** Elle interdit qu'une recette autorisée par le budget soit affectée à une dépense budgétaire prédéterminée.

**La règle du produit brut.** Elle fait obligation d'inscrire dans le budget l'intégralité des recettes et l'intégralité des dépenses pour leur montant brut. Pour renforcer la transparence budgétaire, l'inscription du seul produit net, c'est-à-dire du solde après contraction des dépenses et des recettes, n'est pas admise.

La règle du produit brut est édictée pour l'État à l'article 18 de l'ordonnance organique de 1959. On la retrouve également dans les autres budgets publics, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou des établissements publics administratifs.

**Liquidation.** Opération qui a pour objet d'évaluer le montant précis d'une dépense ou d'une recette publique.

La liquidation d'une dépense intervient après la constatation du service fait.

**Lois de financement (de la sécurité sociale).** Lois votées chaque année par le Parlement depuis la révision constitutionnelle du 22 février 1996.

**Loi de finances.** Loi autorisant l'ensemble des ressources et des charges de l'État avant le début d'un exercice (loi de finances initiale), ou modifiant les autorisations (loi de finances rectificative), ou constatant les résultats financiers d'une année (loi de règlement).

**Mission.** Au sens de la loi organique du 1er août 2001, une mission regroupe un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission. Elle constitue l'unité de vote des crédits budgétaires. L'article 7 institue deux missions spécifiques, qui dérogent à cette définition générale : une mission regroupant les dotations des pouvoirs publics, et une mission regroupant les dotations pour dépenses accidentelles et imprévisibles, d'une part, pour mesures générales en matière de rémunération, d'autre part.

Une mission est dite :

- interministérielle, lorsqu'elle regroupe des programmes de ministères différents ;
- ministérielle, lorsqu'elle regroupe l'ensemble des programmes d'un même ministère ;
- infraministérielle, lorsqu'elle ne regroupe qu'une partie des programmes d'un ministère.

**Objectifs.** Les objectifs expriment les priorités les mieux à même de permettre d'atteindre les finalités du programme. Ils doivent être assortis d'indicateurs adaptés, propres à en mesurer la réalisation.

Pour un exercice donné, les objectifs et la valeur cible des indicateurs associés figurent dans le projet annuel de performance.

Les objectifs sont de triple nature :

- certains traduisent l'impact socio-économique attendu du programme (ou de l'action considérée) ;
- certains traduisent les standards de qualité visés pour l'action publique dans le champ concerné par le programme ou l'action ; une prestation donnée, dont l'utilité est démontrée, peut en effet être rendue à différents niveaux qualitatifs ;
- certains traduisent l'efficacité recherchée, en prenant en compte les coûts ; en effet, la performance d'une politique ou d'un service public ne peut être complètement appréciée (notamment par rapport à la mise en œuvre de réponses différentes) qu'en fonction du triptyque « nature – qualité – coûts » des prestations rendues. »

**Ordonnancement.** Acte administratif donnant, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre au comptable public de payer la dette de la personne publique.

**Ordonnateur.** Autorité publique qui prescrit l'exécution des recettes et des dépenses. À cet effet, elle constate les droits de la personne publique, liquide et met en recouvrement les recettes, engage, liquide et ordonne les dépenses.

L'ordonnateur est l'autorité qui détient, à la tête de chaque service, le pouvoir de faire naître la dépense. C'est lui qui décide si la dépense doit prendre naissance ou non.

**Performance.** Terme synthétique désignant l'atteinte des objectifs de l'administration dans la réalisation d'un programme. La performance de la gestion publique se définit notamment selon trois axes :

- l'impact ou résultat final de l'action publique (efficacité) ;
- la qualité du service apporté à l'utilisateur ;
- l'efficacité (amélioration du rapport entre les moyens consommés et les réalisations).

**Les projets annuels de performances (PAP).** Joint à la loi de finances, ils expriment les performances obtenues les années passées et attendues dans l'année à venir du fait de la réalisation de chacun des programmes.

**Rapports annuels de performances (RAP).** Joint à la loi de règlement, ils expriment les performances réelles obtenues, comparées aux projets figurant dans la loi de finances relative au même exercice.

**Personne publique.** Terme générique désignant une collectivité publique : État, collectivité locale, établissement public.

**Prélèvement obligatoire.** Le concept de prélèvement obligatoire comprend les impôts proprement dits, les cotisations sociales et plus généralement tous les versements des agents économiques aux administrations de chaque pays. Ces versements ne doivent pas être volontaires et liés à une contrepartie immédiate et individualisable. Il s'agit de l'ensemble des impôts perçus par l'État, par les collectivités locales ou par l'Union européenne, ainsi que des cotisations sociales effectives versées par les assurés ou par leurs employeurs, afin d'acquiescer ou de maintenir des droits et prestations.

**Produit intérieur brut (PIB).** Somme des valeurs ajoutées de l'ensemble des branches de production (produit intérieur marchand). On y ajoute le total des services fournis par les administrations publiques et privées à titre gratuit ou quasi gratuit (produit intérieur non marchand). Il mesure la richesse du pays au cours d'une année.

**Programme.** 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 (art. 7 de la loi organique).

Chaque programme est ministériel. Un programme, c'est une politique publique et un responsable identifié. Cette politique publique, associée à des objectifs assortis

d'indicateurs de résultats, fait ainsi l'objet d'une mesure de la performance. 134 programmes constituent l'ossature du budget de l'État. Ils succèdent aux 848 chapitres budgétaires.

**Projet annuel de performances (PAP).** Document annexé au projet de loi de finances, donnant des précisions sur un programme, notamment :

- la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des indicateurs, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir ;
- l'évaluation des dépenses fiscales ;
- la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses de l'année antérieure et aux crédits de l'année en cours ;
- l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
- par catégorie ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des évolutions.

« **Rapport annuel de performances** » (RAP). Document annexé à la loi de règlement. Il s'agit du compte rendu des résultats de chaque programme. Il est présenté selon la même structure que le projet annuel de performances.

**Redevances.** La redevance n'est pas, normalement, un prélèvement opéré de manière contraignante. Elle se définit comme « une somme versée à échéances périodiques en contrepartie d'un avantage concédé contractuellement ». Cependant, elle peut parfois présenter ce caractère. Et, dès lors qu'elles sont perçues par voie d'autorité, les redevances doivent être rangées dans la catégorie des impositions de toute nature (CC, 124 L du 23 juin 1982).

La redevance se distingue de l'impôt, car elle correspond, comme la taxe, à une contrepartie. Elle se distingue de la taxe en ce sens qu'elle est fixée en proportion du coût du service qui est rendu (critère dit de l'équivalence), alors que le montant de la taxe, lui, est sans corrélation avec le coût du service rendu (cf. C, E, 21 novembre 1958, Syndicat national des transporteurs aériens, et Conseil Constitutionnel, décision 92 L du 6 octobre 1976, Droit de port et de navigation).

Enfin, la redevance se distingue du prix, en raison de son caractère obligatoire. Elle n'est pas liée à l'objet même du service. Elle est perçue à l'occasion de l'utilisation d'un service public, mais ne conditionne pas l'existence de ce service.

Réforme constitutionnelle du 29 octobre 1974 : cette réforme élargit la saisine du Conseil constitutionnel à soixante députés ou sénateurs, tout en conservant aux anciens tenants de ce droit les mêmes prérogatives (Président de la République, Premier ministre, ou président de l'une ou l'autre des deux assemblées). Elle permis donc à l'opposition de saisir le Conseil.

**Responsable de programme.** Personne désignée par le ministre pour assurer le pilotage du programme dans ses phases de préparation et de mise en œuvre. Le responsable du programme est celui qui s'engage sur les objectifs du programme, qui en rend compte au ministre et qui dispose de la liberté d'affectation des moyens donnée par la fongibilité, assumant ainsi la fonction de « gouverneur des crédits »

du programme. Il supervise directement ou indirectement l'ensemble des opérateurs du programme qui gèrent les BOP.

**Sincérité budgétaire.** Nouveau principe du droit budgétaire reconnu par le Conseil constitutionnel et consacré par l'article 32 de la LOLF. Il se rattache aux principes de l'unité et de l'universalité budgétaires, mais semble avoir une portée plus large.

**Taxe.** Contrepartie d'un service rendu par une personne publique sans qu'il y ait correspondance entre son montant et le prix de la prestation.

**Taxes parafiscales.** Prélèvements obligatoires perçus dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne de droit public ou privé autre que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs.

Les taxes parafiscales proprement dites, créées par décret, ont un régime juridique qui les rapproche de la fiscalité, notamment en ce qui concerne la nécessité d'une autorisation parlementaire, pour permettre la prolongation de leur perception au-delà du 31 décembre (art. 4 LO).

**La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 a supprimé les taxes parafiscales.**

**Trésor public.** Service de l'État qui assure le maintien des grands équilibres monétaires et financiers en effectuant des opérations de caisse, de banque et de comptabilité nécessaires à la gestion des finances publiques et en exerçant des actions de tutelle, de financement et d'impulsion en matière économique et financière.

# Bibliographie

## ***1. Ouvrages généraux et manuels***

ARKWRIGHT E., BOEUF J.-L., COURRÈGES C., *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, La documentation française, - « Découverte de la vie publique », août 2005.

BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C. et LASSALLE J.-P., *Finances publiques*, LGDJ, 7<sup>e</sup> éd., novembre 2004.

CHATAIL C., *Finances publiques 2005-2006*, 7<sup>e</sup> éd., Paradigme publications universitaires, manuel, septembre 2005.

CHOUVEL F., *L'essentiel des finances publiques*, Gualino, février 2005.

ECALLE F., *Maîtriser les finances publiques ! Pourquoi ? comment ?*, Economica, avril 2005.

JEZE G., *Cours de finances publiques*, Giard, 1929.

PHILIP L., *Finances publiques*, Cujas, 2000.

PHILIP L. (sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques* (2 tomes), Economica, 1991.

## ***2. Principales revues et publications***

Cour des comptes, « Rapports sur l'exécution des lois de finances ». Ces rapports peuvent être consultés sur le site des juridictions financières.

*Juris-classeur collectivités territoriales*, tome 6, « Finances et gestion ».

« La lettre du financier territorial »

« Les Notes bleues de Bercy » (notes d'information du ministère de l'économie et des finances).

*Revue du Trésor*.

*Revue française de finances publiques*.

## ***3. Principaux textes***

Déclaration des droits de l'homme de 1789.

Préambule de la Constitution de 1946.



Constitution de 1958.

Ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (*Journal officiel*, décembre 1962, p. 12828).

La loi de finances de l'année (au *Journal officiel* chaque année, fin décembre). Il en va ainsi de la loi de finances de l'année 2001 du 30 décembre 2000, parue au *Journal officiel* du 31 décembre 2000 (*Journal officiel*, p. 21119 à 21172).

#### ***4. Sites Internet***

Le site Internet [www.legifrance.fr](http://www.legifrance.fr) permet d'accéder à une version actualisée de ces textes principaux.

Tous les rapports de la Cour des comptes sont disponibles sur le site Internet de la Cour des comptes, [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

La consultation du site Internet du ministère des finances : <http://www.minefi.gouv.fr/>, est recommandée, notamment la rubrique « lois de finances ». Ainsi, la loi de finances pour 2006, accompagnée de tous ses documents annexes, notamment les bleus budgétaires, peut être consultée.

Site [www.gerfip.org](http://www.gerfip.org) : le site Internet du Groupement européen de recherches en finances publiques permet de consulter toute information sur la recherche en finances publiques, les manifestations organisées par le GERFIP, le DEA de finances publiques des universités Paris I et Paris XI, et la Revue française de finances publiques. Le site comprend une documentation en ligne sur les finances publiques.

Site Direction générale des collectivités locales à l'adresse : [http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/actualites/accueil\\_actualites.html](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/actualites/accueil_actualites.html). Grâce aux informations de cette adresse Internet, il est possible de se tenir au courant des nouvelles qui intéressent les finances locales.

#### ***5. Ouvrage iconoclaste***

Philippe Labarde et Bernard Maris, *La Bourse ou la vie*, Albin Michel, 201 p., 14 €.

Ghislaine Ottenheimer, *les intouchables – grandeur et décadence d'une caste : l'inspection des finances*, Albin Michel, le 3 mars 2004.

# Les finances de l'État

La nouvelle édition de Finances de l'Etat est particulièrement destinée à la préparation des épreuves orales du concours d'attaché territorial et de l'examen professionnel d'attaché principal.

Cette version entièrement mise à jour sera utilisée, avec profit, par les candidats aux concours de catégorie A dont une épreuve a trait aux finances de l'Etat. Avec l'ouvrage de finances locales du même auteur, ce manuel forme l'intégralité du programme.

Après avoir exposé les aspects politiques et économiques du budget de l'Etat, l'auteur présente les ressources et les dépenses publiques. Il explique les principes sur lesquels repose le budget de l'Etat et comment sont préparées et votées les lois de finances. Les développements consacrés à l'exécution du budget de l'Etat permettent de comprendre les principes généraux de la comptabilité publique, de la séparation des ordonnateurs et des comptables jusqu'à l'examen des différents contrôles exercés sur le budget de l'Etat. L'auteur, en conclusion, envisage les mutations que peuvent connaître les finances de l'Etat.

Un glossaire aide à la compréhension des termes techniques et des notions clefs et, pour faciliter l'apprentissage de la matière, l'auteur propose aux candidats des synthèses et des exercices d'évaluation accompagnés de leurs corrections.

Jean-Bernard Mattret intervient dans le cadre du master Droit-Administration et Gestion financière de collectivités locales à la Sorbonne. Il a été aussi formateur à la délégation régionale Picardie du CNFPT.



CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

10-12, rue d'Anjou - 75381 Paris cedex 08 - Tél. : 01 55 27 44 00 - Fax : 01 55 27 44 01 - Internet : [www.cnfpt.fr](http://www.cnfpt.fr)

ISBN : 2-84143-280-7 - Les éditions du C.N.F.P.T, édition 2006 - **Prix 20 €**