

FINANCES PUBLIQUES

LE BUDGET

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

Les finances publiques et le budget de l'Etat sont désormais régis par les dispositions suivantes :

- la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 dite LOLF qui remplace l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances;
- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dit décret GBCP, qui remplace le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

I. UNE NOTION GÉNÉRIQUE

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

A. Le budget, ensemble de comptes prévisionnels

a) Le budget des personnes privées

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

b) Le budget de l'Etat au sens de l'article 6 de la LOLF

L'article 16 de l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 donnait la définition suivante : « Le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat ». On découvre ainsi la dimension technique ou encore comptable du budget, celle qui est la plus répandue et la plus partagée.

La loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 dite LOLF a abrogé l'ordonnance de 1959 et définit, en son article 6, la notion de budget : « Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat ». Toutefois, l'Etat, en raison du volume important de ses opérations financières ainsi que de leurs particularités, dispose de plusieurs budgets.

B. Les différents budgets de l'Etat

Le budget de l'Etat comprend trois composantes : le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

Les budgets annexes et les comptes spéciaux constituent des exceptions au principe de non-affectation du budget, c'est-à-dire à l'interdiction d'affecter une recette à une dépense. Ils retracent ainsi certaines recettes et certaines dépenses du budget. Ils sont rassemblés avec le budget général dans la loi de finances. En ce sens, ils constituent un aménagement du principe d'unité.

a) Le budget général

C'est la composante essentielle du budget que prévoyait l'article 18 de l'ordonnance de 1959 en ces termes : « L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général. » Cette formule est expressément reprise par l'article 6 de la LOLF.

b) Les budgets annexes

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

C'est la loi de finances de l'année qui crée les budgets annexes. Ils sont au nombre de quatre : les Journaux officiels, les Monnaies et médailles, l'Aviation civile, l'Ordre de la Légion d'honneur et de la Libération.

c) Les comptes spéciaux du Trésor

Ils permettent de regrouper les opérations temporaires. L'ordonnance de 1959 définissait six catégories de comptes : les comptes d'affectation spéciale, les comptes de commerce, les comptes d'opérations avec les gouvernements étrangers, les comptes d'opérations monétaires, les comptes d'avances, les comptes de prêts. La LOLF (article 19) ne met en place que quatre catégories de comptes spéciaux (le terme Trésor disparaissant) : « Les comptes spéciaux ne peuvent être ouverts que par une loi de finances. » Ils ne peuvent pas être créés par voie réglementaire.

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.

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

II. UNE NOTION SPECIFIQUE

Le décret du 19 juin 1956, déterminant le mode de présentation du budget, disposait dans son article 1 : « *Le budget de l'Etat ... est arrêté par le Parlement dans la loi de finances* ». L'ordonnance du 2 janvier 1959 reprenait cette démarche. Mais elle précisait la notion de loi de finances tout en en distinguant plusieurs catégories. Il en va de même de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

A. Les lois de finances

a) Définition

« *Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent.* » Cet extrait de l'article 1^{er} de l'ordonnance de 1959 montre bien que la loi de finances est bien plus qu'un ensemble de comptes. Elle présente une double dimension : politique et économique.

Sur le plan politique, les lois de finances « *déterminent* » les recettes et les dépenses ce qui revient à dire que le Parlement les autorise. Mais ce faisant, il définit un équilibre économique c'est-à-dire le cadre de la politique économique du pays.

L'article 1^{er} de la LOLF donne une définition très proche, seule change la référence à l'équilibre « *les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent* ».

b) Contenu

On peut distinguer un contenu obligatoire et exclusif, un contenu facultatif et exclusif et enfin un contenu facultatif et partagé.

1. Contenu exclusif et obligatoire

Certaines dispositions doivent obligatoirement figurer dans chaque loi de finances de l'année, chaque loi de finances rectificative ou chaque loi de règlement et ne peuvent être insérées que dans une telle loi. Ce sont, pour l'essentiel, les dispositions proprement budgétaires, c'est-à-dire celles relatives à l'autorisation de perception des impôts, à l'évaluation des ressources de l'Etat, à la détermination des plafonds de dépenses et d'emplois ainsi qu'à l'équilibre budgétaire et à la trésorerie.

S'agissant de la loi de finances de l'année, on en trouve l'énumération au III de l'article 34 de la LOLF (à savoir : 1°, 5°, 6°, 7° et 8° du I et 1°, 2° et 3° du II de cet article).

2. Contenu facultatif et exclusif

D'autres dispositions ne peuvent être introduites que dans une loi de finances, mais ne figurent pas nécessairement dans chaque loi de finances.

Ce sont principalement :

- les dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'Etat (3° du I de l'article 34) ;
- l'octroi de garanties de l'Etat et la définition de leur régime (5° du II de l'article 34) ;
- la prise en charge de la dette de tiers (6° du II de l'article 34) ;
- l'affectation à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat (article 36) ;
- le régime des dérogations à l'obligation de dépôt au Trésor public des disponibilités des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (3° de l'article 26).

S'agissant des garanties accordées par l'Etat, la pratique avait varié compte tenu de l'ambiguïté des termes de l'ordonnance du 2 janvier 1959 sur ce point. Il est désormais clair que seule la loi de finances peut prévoir l'octroi d'une garantie (voir aussi l'article 61 de la LOLF).

3. Contenu facultatif et partagé

Certaines dispositions peuvent être inscrites en loi de finances (de l'année ou rectificative), mais sans que celle-ci ait à ce titre un monopole. Pour ces matières, un choix s'ouvre donc entre loi de finances et loi ordinaire. Le 7° du II de l'article 34 de la LOLF énumère ainsi les

dispositions qui peuvent figurer dans la seconde partie de la loi de finances (de l'année, et en vertu du renvoi qui figure à l'article 35, rectificative) :

1. dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;
2. dispositions qui affectent directement les dépenses budgétaires de l'année ;
3. définition des modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;
4. approbation des conventions financières ;
5. dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;
6. dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

B. Les catégories de lois de finances

L'ordonnance a prévu trois types de lois de finances, le Conseil constitutionnel en a ajouté un quatrième que la LOLF a intégré en son article 45 :

a) La loi de finances de l'année

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

b) Les lois de finances rectificatives

La prévision budgétaire comme toutes les prévisions doit pouvoir être modifiée en raison de la survenance d'événements inattendus. Aussi, « *Seules des lois de finances dites rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année* » (article 2).

La loi de finances rectificative (appelée aussi « collectif budgétaire ») est la loi modifiant en cours d'exercice les dispositions de la loi de finances de l'année. Au moins une loi de finances rectificative est votée en fin d'année pour autoriser des mouvements de crédits ou réestimer le niveau des recettes.

En cas de changement de cap de la politique gouvernementale, un collectif budgétaire est également généralement discuté : chaque année, au mois de décembre, après le vote de la loi de finances de l'année à venir, est votée une loi de finances rectificative concernant l'année qui se termine. Cette loi entérine les modifications intervenues tout au long de l'année par voie réglementaire

Il peut donc y avoir plusieurs lois de finances rectificatives pour une même année.

Le 11 juin dernier, le ministre des Finances Michel Sapin a présenté un projet de collectif budgétaire gravant dans le marbre une réduction d'impôts de plus d'1 milliard d'euros en faveur des ménages modestes conjuguée à la poursuite de la réduction du déficit public promise dans le cadre du Pacte de responsabilité.

Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :

- un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte ;
- une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées ;
- des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours ;
- une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix [derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009](#) relative à l'application des [articles 34-1, 39 et 44](#) de la Constitution.

c) Les lois de règlement

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

La LOLF reprend ces deux finalités en précisant que « *I. - La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle. II. - La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement* » (art. 37).

Quant à la deuxième finalité elle est exprimée dans ces termes : « *III. - La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues à l'article 30. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes.* ».

d) Les lois « spéciales »

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

➔ Les articles 1^{er} et 45 de la LOLF prévoient que le gouvernement dispose de deux cas de procédure d'urgence conférant le caractère de loi de finances à d'autres textes (lois ou ordonnances) :

- si la loi de finances est déclarée non conforme à la Constitution,
- si la loi de finances n'est pas adoptée dans les délais.

Les textes concernés peuvent être adoptés selon une forme budgétaire partielle :

- une première partie comme un ensemble de règles durables portant essentiellement sur la perception des impôts
- une seconde partie sur la totalité du texte budgétaire.

C. Les documents budgétaires

La LOLF a prévu (article 51) la production de nombreux documents budgétaires afin d'accompagner la décision de vote de la loi de finances initiale :

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'Etat ;
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 et 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 ;
5. 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 ;
6. Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :
 - a. La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;
 - b. L'évaluation des dépenses fiscales ;
 - c. La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;
 - d. L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement;

- e. Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ;
 - 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 ;
7. 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 ;
8. Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement ;
9. Pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34, une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.