

# Finances Publiques

## INTRODUCTION

- Pourquoi enseigner les Finances Publiques ?

Elles le méritent car elles sont :

1. "No representation, no taxation", ou les finances publiques comme origine de la démocratie.

- Lors de la révolte des colons contre la souveraineté britannique, il s'agissait d'un problème d'impôts. Ils acceptaient de payer mais voulaient que cette imposition s'accompagne d'un droit de représentation. Avant d'être une revendication financière l'imposition est une revendication démocratique.

"Quand on cesse de compter c'est la peine des hommes qu'on oublie."

- L'objet premier de la grande Charte anglaise (Magna Carta) de 1215 était de créer un organisme pour lever l'impôt afin d'établir une égalité et de supprimer le pouvoir arbitraire du roi en cette matière. C'est le Grand Conseil qui tiendra ce rôle et qui deviendra plus tard le Parlement.

- En France, la coutume a conduit à la réunion des Etats Généraux. A partir de 1302, Philippe le Bel, fait appel à eux dès qu'il veut régler un conflit et entre autres pour créer des impôts car à l'époque les conflits les plus fréquents tiennent au budget. La guerre de cent ans a institutionnalisé cette habitude de réunir les Etats Généraux. Ils vont instaurer l'impôt permanent (1439-1440). Il n'y eut pas de réunion des Etats Généraux entre 1660 et 1789. Mais Louis XVI est obligé d'y revenir : les cahiers de doléances montrent le désir de sécurité des gens face à l'arbitraire.

Sur 17 articles de la Déclaration de 1789 seuls trois parlent de finances publiques.

En 1789, il y a nationalisation de la souveraineté; le pouvoir de décision en matière de finances publiques est transféré au pouvoir législatif

Tout est dit dans l'article 13, les articles 14 et 15 ne font que le compléter. Les agents publics doivent rendre des comptes sur l'utilisation des deniers publics.

Historiquement la Démocratie est bien née avant tout des finances publiques.

2. "L'Etat a des dépenses il faut les couvrir", ou les finances publiques comme base de l'Etat.

Les finances publiques étaient légitimées et proportionnées par les tâches de l'Etat.

Théorie selon laquelle un certain nombre de tâches ne peuvent être accomplies que par la collectivité et donc financées par elle. L'Etat doit observer un contrôle rigoureux de ses prélèvements et de ses dépenses. Mais les tâches de l'Etat n'ont cessé d'augmenter depuis la fin du XIXème siècle, les dépenses ont donc augmenté et par-là même les prélèvements.

Il n'y a pas d'Etat sans finances publiques de même que les finances publiques sont indispensables à la survie de l'Etat.

3. "Les comptes en désordre sont la marque des Nations qui s'abandonnent", ou les finances publiques comme mesure de la volonté.

Sous l'influence tantôt des circonstances tantôt de la pensée, les finances publiques sont apparues comme ayant une fonction plus large que le financement des dépenses telle que la redistribution (dans un souci de justice sociale). L'Etat est un acteur économique primordial et prépondérant. Il est donc important de réglementer les prélèvements et les dépenses et ce grâce au moyen fiscal principalement. "Dis-moi comment est ton budget et je te dirais comment est ta politique."

Le budget est supposé ne pas mentir. Il est révélateur.

- Comment enseigner les finances publiques ?

## 1. Des champs variés : l'interdisciplinarité.

Les finances publiques sont une science carrefour car elles mélangent des matières extérieures au droit et toutes les branches du droit dont la science économique, la science politique, l'histoire, la psychologie, la sociologie..

Les finances publiques sont un point de convergence entre droit public et droit privé avec du droit constitutionnel, du droit administratif etc.

Il faut dominer cette interdisciplinarité intrinsèque.

## 2. Des acteurs innombrables : l'interdépendance.

Le nombre important d'acteurs fait qu'une baisse de la bourse de Tokyo agit sur le système économique français. C'est le résultat d'une économie ouverte. Il ne faut donc pas avoir une vision statique des finances publiques.

## 3. Des décideurs multiples : l'interaction.

Les finances publiques sont un produit puisque c'est ce qui reste à l'Etat une fois les prélèvements des acteurs économiques enlevés.

La consommation, l'épargne forment la vérité économique sur laquelle la puissance publique va effectuer son prélèvement.

A l'intérieur de celle ci, encore une multiplicité d'acteurs car il y a le Gouvernement au-dessus avec le ministre des finances qui doit faire face aux ministres dépensiers. Il y a également le Parlement, le juge constitutionnel, le juge ordinaire. Les décideurs sont multiples.

Chacun d'une manière ou d'une autre influe sur les autres. Les actes des agents publics influent sur les agents économiques.

## 4. Des frontières incertaines : l'interpénétration.

Les frontières entre les acteurs ou les organes sont incertaines. Il y a des différences dans les finances publiques parfois verticales, parfois horizontales.

Au-dessus de l'Etat il y a dorénavant l'Europe. Les finances publiques ne sont plus réductibles aux nuances de l'Etat car compétition verticale entre Europe, France et régions.

Il existe une différence entre les finances publiques selon leur nature. C'est à dire le budget social. Aujourd'hui le budget de la Sécurité sociale est supérieur à celui de l'Etat ou presque.

Les finances publiques ont perdu leur unité de jadis.

## 5. Des procédures complexes : l'interprétation.

Il y a des procédures complexes car il faut répondre à des situations complexes.

Tantôt fixation et tantôt évaluation du législateur que ce soit en matière de recette ou de dépense.

- Finances privées et finances publiques.

1. Du bon père de famille... (les finances publiques classiques)

2. ...à l'activiste économique et social (les finances publiques modernes).

Il a une différence d'objectifs, de contraintes et de niveaux.

De niveau:

Le budget de n'importe quelle grande entreprise n'égalera pas celui de la France.

D'objectif :

Différence entre le profit et l'intérêt général. S'il y a des excédents dégagés à long terme c'est pour les redistribuer dans la sphère des finances publiques.

De contrainte:

Les finances publiques peuvent de moins en moins s'affranchir des contraintes tandis que le privé le fait de plus en plus.

Les dettes ne sont pas les mêmes et les solutions pour s'en affranchir non plus. Les finances publiques peuvent créer de la monnaie.

## 1. Les finances publiques classiques

Des dogmes ont été imposés aux finances publiques pendant le XIX<sup>ème</sup> siècle, avec à leur origine le

baron Louis (prêtre). Il était confronté à une gestion catastrophique des finances publiques. Le premier dogme fut la confiance dans la parole de l'Etat.

Le deuxième par Villèms est de faire revenir l'Etat à ses fonctions régaliennes.

-Les finances publiques sont réduites. L'Etat est réduit dans ses finances aussi.

-Les finances publiques sont neutres. Elles ne visent en aucun cas à atteindre des objectifs économiques, financiers ou sociaux : pas question de redistribution. On prélève uniquement dans le but de couvrir les dépenses de l'Etat.

-Seul l'impôt est légitime. L'Etat n'est pas un agent économique, il ne doit donc pas interférer dans l'économie ni s'amuser avec la valeur de la monnaie. C'est le respect de cette règle qui permit la stabilité monétaire du XIX<sup>ème</sup> siècle.

-Le budget doit être équilibré. Tout déséquilibre est inenvisageable et illégitime. Ce serait la marque que l'Etat a dépensé plus que ce qu'il a. Il ne doit pas non plus être excédentaire. On définit d'abord les dépenses et les recettes s'en déduisent toutes seules.

Fin XIX<sup>ème</sup> et début du XX<sup>ème</sup> seules de très rares entorses à ces règles eurent lieu.

## 2. Les finances publiques modernes

Nationalisation de toutes les finances du territoire à partir de 1914. Et ce par le besoin que crée le

travail des femmes, par le besoin de finances la guerre, par le besoin d'approvisionner en priorité l'Etat, par la carence de l'initiative privée et de la relève des services publics.

Ces circonstances renversent les principes des finances publiques classiques.

Les effets de la guerre n'ont pas disparu avec elle d'où le prolongement de l'intervention de l'Etat même après la guerre.

D'où de nouveaux dogmes:

- Les finances publiques seront de plus en plus volumineuses, ceci dû à l'extension de l'intervention de l'Etat. Il recherche des financements par tous les moyens.

- Elles deviennent avant tout un acteur économique, elles guident l'économie. L'économie devient le critère principal de la fixation du budget.

Par exemple : on pense qu'il y aura du chômage d'où une levée d'impôts pour entamer de grands travaux.

- L'impôt est une ressource parmi d'autres. Dans les finances publiques classiques, le budget devait être équilibré, ce n'est plus le cas avec les finances publiques modernes. Ce n'est plus une contrainte c'est une décision. Les dépenses sont fixées en fonction des rendements attendus. Le montant des recettes est défini avant celui des dépenses. L'équilibre n'est plus recherché à toutes forces.

- Finances publiques et finances de l'Etat

D'abord indissociables, elles ont fini par se différencier.

1. Les finances sociales.

La sécurité sociale est apparue en 1916 mais a été généralisée en 1945 seulement.

Elle repose sur le mode de la mutualité et non de l'assurance. C'est-à-dire qu'il n'y a pas de choix

dans la façon d'être couvert et donc du prix qui en découle. La mondialisation est bâtie sur le principe sur lequel tous les assurés doivent cotiser pour les assurés.

Les recettes viennent des cotisations et d'impôts directs ou indirects.

49.2% des prélèvements de l'année prochaine profiteront aux finances sociales (dépenses de santé). Il ne fait aucun doute qu'elles dépassent le budget de l'Etat.

2. Les finances locales :

Elles existent depuis la création des collectivités. Elles se sont accrues depuis la loi de décentralisation de 1982.

La part prélevée par les collectivités locales est allée en s'accroissant. Les finances locales sont difficilement pénétrables car il existe de nombreux niveaux (communes, départements, régions, Etat, Europe) et à chaque niveau se trouve un décideur distinct. Il y a une opacité considérable qui vient du mode de prélèvement de l'impôt, gestion antidémocratique. On ne sait pas qui profite du prélèvement et pourquoi à 15,3% des prélèvements faits au nom des finances publiques ne profitent pas à l'Etat mais aux collectivités.

3. Les finances européennes.

Elles représentent 2,4% des prélèvements obligatoires, ils n'ont pas véritablement augmenté en

10 ans.

Elles diffèrent des autres par leur nature.

Les prélèvements sont évalués en fonction de la richesse des Etats, mais ils ne reçoivent pas forcément ce qu'ils donnent.

Les ressources sont de trois natures traditionnelles :

- Taxe spécifique sur le sucre,
- Droits de douane sur les frontières extérieures de l'Europe,
- Une fraction de la TVA,

Et il en existe une quatrième :

- Versement opéré par chaque pays en fonction de son PIB.

L'Europe ne peut pas créer une administration fiscale, chaque pays s'en occupe.

Les sommes en question ne rentrent pas dans le budget de l'Etat.

En 1999, le montant attendu pour la France sera de 95 milliards de francs soit 17,5% du budget européen (30% pour l'Allemagne).

L'Etat est un simple relais entre les contributeurs et le budget européen. Il est neutre. Ce n'est même pas lui qui décide du montant.

Sur tous les prélèvements obligatoires seuls 33% vont à l'Etat.

- Finances de l'Etat et budget de l'Etat.

## 1. Les prélèvements obligatoires

C'est l'ensemble des impôts perçus par l'Etat, y compris ceux reversés aux collectivités

locales et à l'Union Européenne et des cotisations sociales versées par les assurés et les employeurs pour acquérir ou maintenir des droits et prestations.

Ils sont le seul élément probant de la ponction opérée sur le revenu.

Tous les prélèvements obligatoires ne sont pas recouverts par l'Etat ou à son bénéfice. En effet, l'Etat n'est pas le seul qualifié pour recouvrer, il y a également les cotisations sociales.

Il existe également des taxes que ne recouvre pas l'Etat (ex. taxes d'aéroport), de même pour les redevances.

Il arrive aussi que l'Etat recouvre des prélèvements qui ne lui sont pas destinés (collectivités locales, Europe ...). Quand il a des problèmes d'argent, l'Etat a tendance à surtaxer les collectivités locales et donc les contribuables (tableaux page 14).

## 2. Le trésor public

Il n'a pas de personnalité juridique distincte de l'Etat. C'est l'Etat dans l'exercice de ses responsabilités financières. Le décret du 13 juillet 1806 a décidé de l'unité des caisses du trésor. Ceux qui y ont accès sont depuis autorisés à faire une compensation entre recettes et dépenses, ce qui permet une réduction des va-et-vient entre Paris et la province sans supprimer les contrôles.

Le baron Louis en 1814 la transforme en direction générale des fonds.

En septembre 1822 apparaît un principe selon lequel les payeurs généraux contrôlent la régularité des dépenses pour s'assurer de leur loyauté. ils sont pécuniairement et personnellement responsables des irrégularités.

La compétence en matière de contrôle sur les entreprises publiques après les phases de nationalisation incombe logiquement au trésor public puis dans l'après guerre, la gestion du déficit et plus tard le contrôle de l'inflation.

Extension de ses compétences et de ses moyens d'intervention sur la totalité du champ économique, social et fiscal.

Il est le pivot autour duquel s'est organisé l'interventionnisme de l'Etat. Il existe une organisation administrative du trésor, composée de trois structures de conception et deux de gestion auxquelles s'ajoutent deux principes d'organisation financière :

- La direction du trésor : Il lui revient de gérer l'ensemble de la trésorerie de l'Etat et d'intervenir dans les activités économiques et assurer les relations financières avec l'étranger. Elle comporte trois services :

1. Le service des affaires financières et monétaires : il prend en charge la gestion de l'ensemble de la trésorerie de l'Etat. Il est compétent en ce qui concerne l'épargne et les marchés financiers ainsi que les établissements de crédit et de réglementation bancaire.

Il faut éviter de créer trop de monnaie scripturale pour éviter l'inflation.

Le véritable gardien de la monnaie est aujourd'hui la Banque de France, elle a pris son indépendance vis-à-vis du trésor qui lui perd ses compétences bancaires et monétaires. La monnaie a cessé d'être un instrument de politique nationale.

Mais ce service garde une importance majeure dans le domaine financier.

2. Service des financements et participations : Il est responsable du financement des investissements. Il y apporte sa garantie et son aide. Il lui revient d'aérer les participations du trésor dans les activités économiques.

Le trésor porte une responsabilité très lourde dans la mauvaise gestion du service public et des privatisations.

3. Service des affaires internationales : Il a compétence pour les matières concernant l'Europe ainsi que les relations bilatérales et multilatérales entre la France et l'étranger. Il accompagne les ministres à l'étranger (ex. le G7). Il assure la continuité malgré les changements de politique.

Pour protéger efficacement ce service et sa compétence, il lui faudrait un peu plus de prestige.

- La direction du budget : elle doit préparer le budget et contrôler son exécution, c'est une tâche permanente.

Elle fait preuve de grande rigueur bien que les ministres ne cessent de la solliciter tout au long de l'élaboration. Elle a également des tâches ponctuelles tel que l'examen des textes qui pourraient avoir un impact sur les finances. Elle dit toujours « non » mais c'est le ministre qui dira « oui ».

Même quand le budget d'un ministre a été voté, il ne peut s'en servir tant qu'il n'a pas eu le visa financier. c'est le service tentaculaire.

Elle contrôle aussi les finances des entreprises publiques.

- La direction générale des impôts (DGI) : cette direction est centralisée, d'où le terme de « générale » pour « centrale ».

La DGI est chargée de proposer et exécuter toute mesure ayant un effet sur l'assiette de l'impôt. Elle est également compétente pour recouvrer l'impôt.

- Le service de législation fiscale (SLF) : ce sont eux qui rédigent la législation fiscale. Elle est le plus souvent incompréhensible.

Il existe aussi des organes consultatifs du trésor : les comités de réglementation bancaire. Ils n'ont pas de pouvoir de décision mais éclairent le ministère sur la décision qu'il doit prendre.

- La direction de la comptabilité publique : direction administrative, elle prépare et transmet les instructions que les agents doivent appliquer. Elle s'occupe matériellement du recouvrement des impôts.

Elle prend en charge l'exécution matérielle des bons du trésor. Elle gère l'agence centrale du trésor.

Grâce aux informations qu'elle collecte lors de ses missions, elle peut fournir l'INSEE.

- Les niveaux locaux :

Le trésor est constitué de réseaux et principalement du réseau comptable. Chacun est le correspondant local du trésor (ex. il y en a un dans chaque ambassade).

Deux principes ramènent à une seule idée : un maximum de simplicité.

- Un principe d'unité de caisse : dans chaque région, le représentant a une caisse qui lui

permet de aérer les besoins de son poste. Il a un centre unique (celui du trésor auprès de la Banque de France) et chaque comptable en a procuration. Ils doivent y reverser le surplus ou peuvent s'y ré-alimenter. Ils vérifient régulièrement avec la Banque de France l'état du trésor.

L'opération est plus rapide et les contrôles plus effectifs.

- Un principe d'unité de trésorerie : tous les organismes publics sont réputés solidaires les uns des autres, c'est la même trésorerie. L'excédent de l'un va servir au manque de l'autre. Le mécanisme de solidarité contrainte est normalement générateur d'économie.

Il est des cas dans lesquels la solidarité n'est pas totale. Les établissements publics, qui ont une autonomie et sont sur le compte du trésor à la Banque de France, peuvent y prendre de l'argent mais celui qu'ils gagnent peut être mis sur d'autres comptes.

- Budget de L'Etat et lois de finances

Pendant longtemps ces deux notions étaient synonymes. Mais historiquement elles sont allées en se dissociant. Trois textes le montrent.

Le décret du 31 mai 1862 :

\*Définition du budget comme un acte autorisant les dépenses et les recettes de l'Etat.

\*Autre élément de définition, il concerne l'ensemble des organismes publics. Intervention inéluctable

du Parlement.

\*Règle de l'annualité du budget.

On a vécu avec cette définition plus de cent ans mais l'instabilité ministérielle empêchait la prise de nombreuses mesures budgétaires. Il était très difficile de faire adopter un budget par le Parlement, d'où la mise en place de nombreuses mesures provisoires perpétuelles.

C'est pourquoi le législateur de la IV<sup>ème</sup> République a décidé de changer cette situation qui ne pouvait plus durer. La loi de 1955 réhabilite le Gouvernement à prendre par décret des mesures pour redresser la situation.

Le décret du 19 juin 1956 :

\*La définition du budget évolue, il prévoit et autorise les charges et ressources de l'Etat. On substitue à la notion de recettes/dépenses celle de charges et de ressources qui est plus large.

\*Le budget est arrêté par le Parlement, c'est à dire par une loi de finances. Le budget n'est qu'un livre de compte.

La loi de finances est une loi qui arrête le budget.

Le changement de fond tient compte de la finalité économique de celui-ci. Il ne s'agit plus de prendre acte des ressources et des dépenses prévues, perte de neutralité.

C'est en fonction des objectifs économiques et financiers que l'on fait les choix budgétaires et non plus l'inverse.

Ce décret s'appliquera moins de deux ans, car la Constitution de la V<sup>ème</sup> République (article 92) autorise le Gouvernement à prendre des ordonnances.

L'ordonnance du 2 janvier 1959 :

L'accent est mis sur le cadre économique.

Désormais, c'est le législateur qui définit un équilibre économique et financier et prend les mesures budgétaires qui s'imposent, normalisation du déficit.

Le Conseil Constitutionnel a posé la règle selon laquelle l'obligation de maintenir un équilibre est fondamentale.

Dans toutes les lois de finances figure l'acte d'équilibre, c'est-à-dire l'ensemble des dépenses et l'ensemble des recettes (polycopié page 15).

Il s'agit pour le Gouvernement de prendre ses responsabilités. Il a le pouvoir de faire des



choix mais ceux-ci doivent être clairs.

La démocratie impose la transparence et la clarté des choix du Gouvernement.

Certains ont réussi à sortir du budget des dépenses qui devraient y figurer afin que le déficit ait l'air moins important.

1. Divers types de lois de finances.

Toujours dans l'ordonnance du 2 juin 1959, il y a organiquement trois types de lois de finances et jurisprudentiellement un quatrième.

- La loi de finances de l'année est celle qui va régir l'exercice budgétaire suivant.

- Les lois rectificatives (ou collectifs budgétaires). Elles sont le corollaire logique du droit donné au Gouvernement de modifier ou de redéfinir l'équilibre financier. Ces lois sont faites pour permettre à l'Etat de coller à la réalité. Il faut refaire appel au législateur. Il y a des lois accidentelles quand la situation a changé.

Il y a des lois gestionnaires quand, en cours d'exécution, on se rend compte que même si la situation n'a pas changé on avait mal évalué le budget.

Il y a des lois politiques, quand le calendrier électoral n'est pas calqué sur le calendrier budgétaire, risques de changements de majorité.

Les lois rectificatives, elles, n'ont pas besoin d'être complètes.

- Il y a des lois de règlement, elles ont le caractère d'une loi de finances. Elles vérifient que la loi modifiée est respectée.

Le Parlement ne peut théoriquement pas rejeter la loi de règlement sinon ce serait rejeter le quitus aux agents publics.

Toutes ces lois sont des lois de finances au terme de l'article 47 de la Constitution.

Il existe un quatrième type de loi de finances. Le 30 décembre 1979, un problème apparaît : conjugaison entre la censure du Conseil Constitutionnel et le principe d'annualité du budget.

L'article 47 a été largement prévoyant au cas où le budget ne serait pas voté au 1er janvier mais on n'avait pas prévu la censure, d'où la mise en place d'un projet de loi autorisant le prélèvement des impôts et son travail budgétaire.

Le Conseil Constitutionnel a souvent été appelé à s'interroger sur la nature de cette loi et l'a qualifié de loi de finances bien qu'elle ne soit pas explicitement prévue par l'ordonnance du 2 janvier 1959.

La Constitution de 1958 et l'ordonnance de 1959 ont profondément modifié les conditions de la prise de décision budgétaire.

2. La décision budgétaire :

Quasi-monopole Gouvernemental. Bien loin est le temps où le Parlement et donc le

législatif était la source du budget. Le pouvoir budgétaire a glissé du législatif vers l'exécutif. C'est un phénomène mondial ou du moins commun aux démocraties.

Les exécutifs sont mieux équipés que les législatifs pour préparer le budget.

Attention, toutefois, ce n'est qu'un quasi-monopole car le législatif a quand même une marge de manœuvre.

L'excès d'impuissance Gouvernementale sous les troisième et quatrième Républiques a conduit à l'excès inverse.

Le ministère des finances joue un rôle moteur à travers le trésor public et ce en raison de ses connaissances en la matière.

Toutes les décisions budgétaires passent par lui.

Rôle occasionnel du premier ministre :

Il dirige l'action de l'ensemble du Gouvernement, donc des ministres et par conséquent du ministre des finances. Nécessité fonctionnelle à ce rôle car il a besoin d'un arbitre, or c'est le premier ministre qui va être cet arbitre entre les ministres dépensiers et les autres.

Toutes les décisions budgétaires Gouvernementales passent par lui. Cette notion d'arbitre est discutable car théoriquement, un arbitre est quelqu'un de neutre, or le premier ministre tranche en fonction de sa politique.

L'arbitrage s'inscrit dans la procédure de l'élaboration pré-parlementaire du budget. Le premier ministre intervient deux fois durant la procédure :

1ere fois : Lors de l'envoi des lettres de cadrage dans lesquelles il fixe les devoirs de ses ministres en fonction du budget. Le ministre des finances propose et le premier ministre décide des instructions à donner.

2eme fois : Le premier ministre est appelé fin juillet à prendre des arbitrages.

Le premier ministre prend également les décisions relatives à l'équilibre et au contexte économique financier.

\*Rôle résiduel du Président :

En théorie il n'a jamais à se prononcer et n'a aucun pouvoir propre en matière budgétaire.

Dans les faits, dans les périodes de non-cohabitation, c'est lui qui prend les décisions même si c'est le premier ministre qui les présente. Un président peut s'immiscer dans le budget s'il le juge utile, mais le Gouvernement se protège en rappelant qu'il s'agit d'un domaine Gouvernemental.

Egalement participation au budget lorsqu'il veut favoriser tel ou tel département (par exemple) ou tel ou tel projet (pour François Mitterrand. les grands travaux comme la BNF).

L'intérêt personnel que le chef de l'Etat est conduit à porter dans les deux domaines qui lui sont réservés le conduit à accorder une grande attention au budget de ces secteurs (politique étrangère et défense nationale).

S'il décide de s'en mêler, le premier ministre doit s'effacer.

Le Président, dans les autres secteurs, a le pouvoir de décision politique mais n'a pas celui d'exécution juridique.

\*Rôle du ministre des finances

Le poids de ce ministre, déjà important de par sa fonction, peut être encore plus important selon ses relations avec le président.

## \*La politique budgétaire

C'est elle que le Gouvernement décide de suivre avec la perspective d'atteindre un certain nombre de buts. Elle est théoriquement souveraine et conditionnée à l'extérieur comme à l'intérieur.

La politique budgétaire dépend de la politique monétaire et de l'économie internationale.

- Le budget doit tenir compte de la compétitivité des entreprises, la charge budgétaire ne doit pas les repousser, mais, au contraire, les motiver.

- La maîtrise du niveau des déficits : même les Etats sont extrêmement dépendants des marchés car si ceux-ci ne leur font pas confiance, leur monnaie leur coûte de plus en plus cher.

- S'il y a un Gouvernement, il y a des électeurs, or il faut faire en sorte que le contribuable en ait pour son argent.

Pour réussir à faire adopter ce rapport avec ces nombreuses contraintes, il va falloir réussir à équilibrer le budget.

## TITRE 1. LE BUDGET DE L'ETAT

Chapitre 1 : Les sources du droit budgétaire :

Gaston Geze : "Le budget est essentiellement un acte politique."

Il est même l'acte politique essentiel.

Le rôle qui est dévolu au droit est donc de l'encadrer.

La substance du budget est donc politique.

Le budget est la traduction financière d'une vision et d'une volonté politique.

Le pouvoir c'est nommer et budgéter.

Le Gouvernement et le Parlement peuvent débattre et prendre des décisions mais sans budget, tout cela reste virtuel.

La légitimité dans la démocratie est primordiale : il faut une légitimité de l'auteur, une clarté des choix, quelqu'un pour assumer ces choix, une sécurité de leur exécution.

Il s'agit d'encadrer par le droit des règles fondamentalement politiques.

Principes de 1789 : principes fondamentaux, articles 13, 14, et 15.

•

Article 13 pose le principe de la contribution publique, c'est-à-dire de l'impôt. Nul ne peut se soustraire à la contribution, il est légitime de réprimer ceux qui le tentent.

Principe d'égalité des contribuables à raison de leurs facultés (spécificité de ces exigences dans la Déclaration des Droits de l'Homme car théoriquement le principe d'égalité est absolu).

- Article 14 : Consécration du consentement à l'impôt, c'est-à-dire sans contrainte. Ils ont également le pouvoir d'en déterminer l'assiette, la quantité, la durée et le recouvrement.

Ces attributions s'exercent soit par les citoyens eux-mêmes soit par leurs représentants.

Cela consacre un monopole fiscal du Parlement et une souveraineté fiscale du Parlement.

- Article 15 : Le droit de demander des comptes à la société. Tous les organes sont donc habilités à le faire, ils ont le droit de contrôler la gestion.

Ces trois articles forment un ensemble cohérent et à peu près complet.

Ces principes ont pris valeur constitutionnelle avec la Constitution de 1958. Ces principes se sont appliqués sous la République quelle qu'elle soit.

Sur le fond, la Constitution innove peu car nombre des règles de 1958 n'ont été que formalisées et non pas inventées. L'essentiel de son apport réside donc dans la manière de les présenter.

Avant 1958, les sources sont principalement législatives.

Avec la Constitution de 1958 va être mise en place une variété plus grande de sources et une hiérarchisation de ces sources.

Section 1 : Les sources constitutionnelles :

Toute source qui se situe au niveau suprême de la hiérarchie des normes.

Avant il y avait trois sources car le préambule étaient à part, ce n'est plus le cas, il n'y a donc que

deux sources.

A. La Constitution :

Innovation non sur le fond mais sur la réalité de la mise en forme.

1. Les dispositions directes :

Essentiellement trois qui vont en ordre croissant d'importance :

- Article 34 : Il détermine le domaine de la loi. La place de l'article 14 implique que les

lois de finances en terme de hiérarchie des normes sont des lois comme les autres.

Idée que la loi organique peut exprimer des réserves quant à des principes énoncés par la Constitution, rédaction, formulation dangereuse..

Mais volonté des auteurs de prévoir un mécanisme rigoureux.

•

Article 39 al. 2 : Son objet est la procédure, la priorité aux représentants du Peuple (Assemblée Nationale) est consacrée. Normalement, c'est le Gouvernement qui choisit l'Assemblée à laquelle il présentera le projet en premier, mais ce principe n'est pas valable en matière budgétaire.

•

Article 47 : Il contredit implicitement l'article 34. Il permet d'assurer autant que possible qu'au 1er janvier de chaque année un budget soit applicable. Des délais sont donnés aux deux Assemblées et si le Parlement n'y arrive pas alors il sera pris par ordonnance. Si la faute en revient au Gouvernement, le budget de l'année précédente sera alors reconduit.

Ce principe a été élaboré en réaction aux errements des Républiques antérieures.

Il existe d'autres dispositions.

2. Les dispositions indirectes :

- Article 40 : Monopole Gouvernemental de l'élaboration des lois de finances.

- Article 46 : Il prévoit et organise les conditions d'adoption des lois organiques.

- Article 53 : Il donne compétence à la loi pour autoriser la ratification et l'adoption de certains traités (ceux qui engagent les finances de l'Etat).

La procédure des lois de finances est la même que pour les autres lois.

Le droit budgétaire profite de la nationalisation du parlementarisme introduite par la Constitution de 1958.

B. La loi organique :

Innovation de 1958 : les lois organiques sont adoptées selon la forme et procédure prévue à l'article 46.

Article 92 : Il prévoit une période transitoire qui donne la capacité au pouvoir exécutif d'élaborer lui-même les normes nécessaires et de les adopter après avis du Conseil d'Etat.

Les mesures normatives sont prévues par la Constitution.

Question de la conformité de la loi organique à la Constitution. car celles-ci n'ont jamais pu être vérifiées par le Conseil Constitutionnel, mais en 1960 celui-ci donne un sauf conduit définitif à toutes les lois organiques élaborées avant sa création. L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 n'est pas soumise au Conseil Constitutionnel car il n'existait pas.

A partir de là, puisque le Conseil Constitutionnel prévoit que c'est une loi organique qui fixe les conditions d'élaboration des lois de finances, ignorer la loi organique revient à ignorer la Constitution.

Les dispositions figurant dans la loi organique n'ont pas moins de pouvoir, elles s'imposent autant que celles de la Constitution.

Sur le fond, l'ordonnance du 2 janvier 1959 est une somme des acquis du droit budgétaire,

le renforcement des pouvoirs du Gouvernement est la seule innovation de ce texte. Mais cette ordonnance a été rédigée non pas dans les formes mais personnellement par des gens qui n'en avaient pas la capacité, elle n'est pas passé par le Parlement d'où l'obscurité du texte et les manques.

Ce texte est à peu près irréformable, seules quelques retouches eurent lieu en 1971 et 1996. Mais retoucher ce texte fait redouter ses conséquences.

Ces sources sont les plus importantes et hiérarchiquement les plus élevées. Mais elles ne suffisent pas à expliquer les bases du droit budgétaire.

Section 2 : Les sources infra constitutionnelles :

Quantitativement ce sont les sources essentielles.

A. Les règlements des Assemblées :

Un certain nombre d'articles est consacré aux particularités procédurales de l'intervention

des Assemblées dans les projets de loi de finances.

La plus importante est celle qui consacre et organise l'élaboration de la commission des finances à l'Assemblée Nationale et au Sénat.

Les règlements n'ont pas en eux-mêmes valeur constitutionnelle, si l'un d'eux est violé, cela ne signifie pas que les responsables seront sanctionnés. La compétence de la loi en matière budgétaire est certainement la plus vieille consacrée et la plus strictement respectée.

C'est toujours par l'Assemblée Nationale que passe la décision budgétaire même si elle est commandée par exécutif.

B. La loi :

Les Assemblées ont utilisé le levier budgétaire pour poser les bases du régime

parlementaire car il permet aux Assemblées de contraindre le Gouvernement. La loi comme source du droit budgétaire est d'autant plus importante qu'elle ne se limite pas à l'Etat mais elle s'occupe également des collectivités locales (article 34) elle a une compétence très large.

Elle s'étend également à la sécurité sociale. Quelle que soit la direction dans laquelle on regarde, on tombe sur la loi ce qui est normal puisque seuls les représentants du Peuple peuvent prendre une telle décision

La facilité avec laquelle le budget est voté apparaît comme un vote de consentement à l'impôt. Ces sources ne se limitent pas aux deux ci-dessus.

L'ordonnance 58-1100 : détermination des pouvoirs des rapporteurs budgétaires des deux Assemblées et

des commissions d'enquêtes du Parlement.

### C. Les dispositions réglementaires :

Dérivés (décrets) de la loi de finances, ce sont des actes réglementaires des activités locales qui traduisent les dispositions voulues pour elles dans la loi.

L'article 37 dit que tout ce qui n'est pas du domaine de la loi est de nature réglementaire. c'est le cas de la comptabilité publique. Les Gouvernements ont profité de cette compétence pour enrichir la procédure de procédés plus que discutables.

En cours d'année on s'aperçoit qu'on a surévalué le budget d'un ministère. il existe alors une procédure qui permet de verser le surplus à un ministère déficitaire. De même si un crédit n'a plus d'objet il peut être tout simplement annulé, il y a une grande facilité de gestion naturelle. Mais aujourd'hui. cette facilité est utilisée par habitude pour la régulation budgétaire et non plus uniquement dans les cas extraordinaires.

Cela permet au Gouvernement de tourner le dos purement et simplement aux décisions parlementaires. De même le montant de la régulation budgétaire prouve que lorsque les Assemblées ont bataillé avec le Gouvernement à propos d'une affectation ou d'une ré-affectation elles se retrouvent une fois la loi budgétaire votée piégée car il suffit d'une régulation du Gouvernement pour ré-affecter plusieurs budgets. Théoriquement le Gouvernement, s'il abuse de cette facilité peut toujours être renversé. mais ce n'est jamais le cas. La seule solution efficace serait un contrôle juridictionnel réel.

### Section 3 : Les sources jurisprudentielles :

#### A. La jurisprudence constitutionnelle :

Le Conseil Constitutionnel d'abord créé comme chien de garde de la puissance

parlementaire est ensuite devenu le protecteur des droits et des libertés fondamentaux.

Deux périodes distinctes :

Avant 1974 : Seuls le Président, le Premier ministre, le président du Sénat et le président de l'Assemblée Nationale avaient le pouvoir de saisir le Conseil Constitutionnel.

Après 1974 : Une révision étend la saisine à 60 parlementaires.

En 1968 : Examen de la réforme sur la fiscalité locale.

En 1964 : Il examine la loi de finances pour 1965.

C'est dans une décision concernant les finances qu'en 1971 il fait pour la première fois référence au préambule et à la Constitution elle-même, le préambule fait partie du bloc de constitutionnalité. il est indispensable pour qu'il puisse remplir son rôle correctement d'étendre sa saisine : Ce sont les nombreuses décisions prises dans le domaine financier et budgétaire qui ont amené à cette révision. Seules deux lois de finances (en 1989 et 1991) ont été adoptées sans être présentées au Conseil Constitutionnel.

Le Conseil Constitutionnel se prononce également sur les lois rectificatives, de même que sur les deux lois de financement de la sécurité sociale. Le contenu du contrôle :

- Appliquer le bloc de constitutionnalité à la matière budgétaire : Le droit budgétaire comme les autres droits est soumis au bloc et doit le respecter.

Première utilisation du Conseil Constitutionnel du principe d'égalité sur un problème fiscal en 1973.

- Cas où il est amené à préciser le sens et la portée de dispositions à caractère strictement budgétaire. Il doit veiller à ce que les textes budgétaires respectent les règles de valeur constitutionnelle du droit budgétaire, respect des formes, des procédures et des compétences.

Le Conseil Constitutionnel a conduit à clarifier bon nombre de questions comme : « Peut-on commencer la deuxième partie du budget sans l'adoption de la première ? » La réponse est non.

Possibilité d'énoncer des objectifs supplétifs de valeur constitutionnelle.

Ils ne sont énoncés nulle part, mais même sans raisonnement juridique il est des questions évidentes comme la lutte contre la fraude fiscale.

Atteindre cet objectif permet de donner à l'administration de nouveaux pouvoirs pour mener cette lutte. Il faut néanmoins respecter les obligations constitutionnelles.

Par exemple, les dépenses de santé sont considérées comme une obligation à valeur constitutionnelle. Le contenu de la jurisprudence constitutionnelle est très dense.

B. La jurisprudence administrative :

Elle est relativement pauvre en matière budgétaire.

Théoriquement, le Conseil d'Etat est le juge suprême des actes budgétaires. En réalité la plupart du temps il refuse de les examiner sous prétexte qu'ils ne sont pas opposables aux particuliers et personne n'aurait compétence, donc aucun contrôle juridictionnel de la régularité budgétaire n'est en réalité appliqué.

C. La jurisprudence financière :

Elle repose sur la Cour des comptes (CDC) et la Cour des disciplines budgétaires et financières (CDBF).

La CDC est très ancienne, c'est une création napoléonienne de 1807. Elle est régie par un code particulier qu'est le code des juridictions financières.

Son existence constitutionnelle se trouve dans l'article 47 et l'article 47-1 (contrôle de l'exécution et contrôle de l'application).

La CDC a vocation à jouer un rôle double :

1 - juger les comptes

2 - souligner les irrégularités dans un rapport publié (c'est sa fonction principale).

Elle est composée de fonctionnaires. Le travail de la CDC inspire à tous les fonctionnaires une crainte révérencieuse et les pousse à faire attention.

Evolution dans deux directions :

1- Elaboration de rapports particuliers (elle se saisit d'un objet précis en essayant d'en déterminer les dysfonctionnements et les solutions possibles).



2-Evaluation afin que le Gouvernement n'agisse pas spontanément saisis s'occuper des résultats et des coûts que cela implique.

Cela comporte trois difficultés :

- Le Parlement n'a pas le temps de s'occuper des problèmes de la CDC.
- Le Parlement et la CDC n'ont pas la même priorité.
- Les membres de la CDC sont des anciens de l'ENA et n'ont donc pas les mêmes idées que les autres.

Par ailleurs, il revient à la CDC de présenter un rapport adjoint au projet de la loi de règlement.

La CDC juge les comptes publics de l'Etat mais ce n'est pas une surveillance budgétaire à proprement parler ce contrôle n'est que formel.

Principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, celui qui décide la dépense ne doit pas être le même que celui qui la règle. Seuls les fonds spéciaux dérogent à cette règle. Les ordonnateurs (la CDBF) ont pour rôle de contrôler les comptes C'est la loi du 25 septembre 1948 qui crée la CDBF.

Chapitre 2 : Les principes du droit budgétaire :

Dualité, deux nécessités :

- Contribuer à assurer une bonne gestion.
  - Faire en sorte que le Parlement puisse effectuer son contrôle.

Règles concernant le fond et la forme de l'acte budgétaire.

Section 1 : Le principe de l'annualité :

Elle n'est pas de nature à rendre difficilement gérable la loi budgétaire.

A. Les fondements de la règle :

Il s'agit de permettre un exercice effectif du double pouvoir

- 1- pouvoir d'autorisation (Article 2 et 16).
- 2- pouvoir de contrôle.

Il n'existe pas d'impôt permanent.

La législation fiscale qui donne l'autorisation de prélever n'est donnée que pour l'année

avec obligation d'utiliser les autorisations dans l'année, c'est un ensemble de nécessités inhérentes au régime représentatif. La dépense est donc logiquement faite pour un an seulement.

Il n'y a de réalité du contrôle politique que tant qu'il y a contemporanéité entre Etat et Parlement. Ce principe est donc très strict et justifié.

Problèmes posés par cette annualité :

- Il est difficile d'assurer une bonne gestion des finances publiques dans un cadre de temporalité trop étroit.

- Le cadre annuel rend difficile le mode de budget car le délai est trop court (IV<sup>ème</sup> République).

Depuis 1958 tous les budgets ont été votés à temps mais non pas sans mal.

L'extension du rôle de l'Etat a conduit à mettre en cause le principe de l'annualité budgétaire car les investissements de l'Etat en augmentation doivent être étalés dans le temps.

Donc il a fallu des moyens pour échapper à cette annualité :

- La planification : On impose l'idée qu'il est possible d'anticiper sur l'avenir, cette conviction s'est traduite par des perspectives claires et une diminution de la part des aléas et des incertitudes.

Les budgétaires ont voulu trouver un compromis entre l'annualité budgétaire et un minimum de souplesse qui permettrait de corriger ce que cette annualité a de rigide.

Il faut découper la planification en années.

- L'annualité a fait un retour en force car les illusions placées dans la planification se sont dissipées, mais l'on est toujours gêné et il faut trouver des échappatoires à cette annualité.

B. Les dérogations à la règle :

Elles sont de 2 types :

- Les dérogations implicites.

- Les dérogations explicites prévues par l'ordonnance du 2 janvier 1959.

1. Les dérogations implicites:

Ce sont des dispositions prises par la loi de finances, le principe d'annualité est respecté

mais matériellement, c'est une forme pluriannuelle.

Par exemple, on crée des emplois de magistrats en 1999, mais il faudra les budgéter encore pendant des dizaines d'années.

Autre exemple, quand l'Etat fait un emprunt pour une armée, il se répercute sur les années suivantes.

En temps réels on peut dire que principe initial selon lequel l'annualité est la règle et la pluriannuel

l'exception s'est totalement inversé. D'où le paradoxe de l'affirmation et de la réaffirmation du principe d'annualité.

2. Les dérogations explicites : elles restituent à l'annualité sa réalité :

a. Les autorisations de programme :

Elles sont prévues aux articles 1 et 12 de l'ordonnance organique. Ce sont des autorisations données par le Parlement au Gouvernement lui permettant de prendre des engagements de dépenses dépassant l'annualisation du budget.

Apparues vers 1901, elles se sont développées après la seconde guerre mondiale sur le fondement que le principe était trop rigide.

En donnant cette autorisation au Gouvernement le Parlement valide le choix du programme et lui donne les moyens de l'appliquer.

Elles ne deviennent pas caduques à la fin de l'année et sont valables tant qu'elles ne sont pas abrogées.

Article 12 al. 1 et 2 : l'autorisation fixe un plafond de dépenses, une fois donnée, elle doit chaque année faire l'objet d'un vote sur les crédits de paiement qui fixe la limite supérieure de dépenses pendant l'année. Donc l'autorisation devient une manifestation d'intention plus qu'une décision Génératrice de droit puisque sans cesse remise en cause.

D'où le paradoxe puisque là où il s'agit de déroger formellement à l'annualité la pratique fait que ce n'est pas le cas. Ceci est dû entre autres à la décentralisation car il y a une autonomie des investissements des collectivités locales (budget civil). Quant à la partie résiduelle, la décentralisation fait qu'elle est gérée localement.

Les crédits de paiement revêtent plus de réalité que les autorisations de programme.

b. Les lois de programme :

Elles déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat.

Articles 2 et 12. Les autorisations de programme peuvent être groupées dans les lois dites lois de programme.

Elles ont vocation à marquer une intention et une échéance. Ces lois de programme ne sont pas des lois de finances mais ordinaires puisqu'elles ne sont pas énumérées dans l'article 2. Elles n'ont pas de force exécutoire. Il faut toujours que la loi de finances consentent au crédit de paiement qui permet de réaliser les intentions de la loi de programme.

On a l'habitude de dire loi de programmation plus que loi de programme, on atténue ainsi la valeur du programme mais on met en avant ses intentions.

Tout cela est pervers car reste une tentation pour des raisons d'affichage politique de ne mettre dans la loi de programmation que des textes politiques. La loi a-t-elle effectivement vocation à s'appliquer dans les conditions qu'elle prévoit ou est-elle seulement un instrument politique ?

Le principe qui fait que cette loi renforce l'annualité est donc réel.

## Section 2 : Le principe de l'unité

### A. Les fondements de la règle :

Tout doit figurer dans un document unique. L'ensemble des ressources et des dépenses de

l'Etat doit figurer dans le budget sans exclusion possible afin que le Parlement ait une vision complète. Il existe un corollaire. cet ensemble doit figurer dans une même loi, la loi de finances. Unité de prévision et unité de l'autorisation.

Le principe d'unité est fondé pour des raisons techniques et politiques car sa valeur tient à son unité et que la démocratisation tient à ce même principe. La complexité des mécanismes modernes justifie qu'il soit

possible de porter atteinte au principe ou du moins de déroger à son cadre rigide.

Il y a les atteintes justifiées et les atteintes camouflages, c'est-à-dire les atteintes pour des raisons techniques et celles pour des raisons politiques.

Normalement les dérogations devraient suffire à faire la distinction.

### B. Les dérogations à la règle :

#### 1. Les dérogations formelles (prévues par les textes)

Dans le droit budgétaire, il existe trois séries de comptes : le budget, les budgets annexes et

les comptes spéciaux du trésor.

La règle imposerait que la totalité des ressources et des dépenses soit dans le budget général, mais ce n'est pas tout à fait le cas.

La dérogation ne porte que sur la présentation des comptes. C'est le cas des budgets annexes prévus par l'article 20 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Ces budgets s'adressent à une catégorie particulière des services de l'Etat qui ont besoin d'une gestion commerciale. C'est uniquement pour ces services qu'est autorisé un budget annexe, mais sous conditions :

- Pas de personnalité juridique propre (sinon budget autonome et non annexe),
- Nécessité d'une justification économique à l'existence du service en question et donc du budget annexe.

Aujourd'hui 6 budgets annexes (environ 100 milliards de francs) :

- 1 - Le budget de l'aviation civile.
- 2 - Le budget des journaux officiels.
- 3 - Le budget de la Légion d'Honneur.

4 - Le budget de l'ordre de la Libération.

5 - Le budget des monnaies et médailles.

6 - Le budget des prestations sociales agricoles (BAPSA correspond à une sécurité sociale).

Ils ont un minimum d'indépendance budgétaire par rapport à l'Etat. Ils ont également perdu de leur importance en 1996 car ils ont perdu la Poste, France Telecom et L'imprimerie Nationale qui ont acquis une personnalité juridique propre.

Ces budgets annexes présentent 3 particularités:

1 - Celle qui consiste à isoler les prévisions de charges et de ressources.

2 - Une spécificité formelle et juridique ; les budgets sont présentés en deux parties qui distinguent les dépenses de fonction et celles d'investissement.

Mécanisme d'affectation : les dépenses de fonction doivent être couvertes par les recettes d'exploitation et les autres par des recettes spéciales.

3 - Ils portent atteinte au principe d'universalité.

Des précautions sont alors prises pour éviter que le Gouvernement abuse de ces dérogations :

•

les budgets annexes sont intégrés dans la loi de finances et sont présentées de la même façon lors du vote : le Parlement peut donc exercer un contrôle sur ces budgets annexes,

•

de plus, les excédents doivent être reversé au budget de l'Etat (mesure prévue par l'article d'équilibre)

Ces budgets annexes ne peuvent donc être utilisés comme objet de dissimulation : le Conseil Constitutionnel y veille (29 décembre 1984 : instigation d'un prélèvement prédéterminé au budget annexe censurée).

2. Les dérogations implicites : les Comptes Spéciaux du Trésor :

Historiquement, leur objectif est simple et raisonnable : ils doivent retraduire les

mouvements de fonds à caractère provisoire (c'est à dire l'argent qui n'est pas versé au budget de l'Etat).

Sous la IIIème République, ils devinrent un moyen d'échapper au contrôle du Parlement : l'existence de près de 400 Comptes Spéciaux du Trésor portait atteinte au principe d'unité.

D'où une loi du 6 juin 1948 confirmée par l'ordonnance du 22 juin 1959 pour remettre en ordre les Comptes Spéciaux du Trésor.

En effet, les articles 23 à 30 de l'ordonnance de 1959 sont consacrés aux Comptes Spéciaux du Trésor et contrôlent leur création et leur conditions de fonctionnement. 3 précisions :

- Les Comptes Spéciaux du Trésor ne peuvent être ouverts que par une loi de finances : le Gouvernement ne peut l'ouvrir de sa propre autorité et autrement que par un loi de finances.

•

Le principe d'annualité est maintenu car la création des Comptes Spéciaux du Trésor est autorisée mais que pour un durée limitée dans le temps.

- Le Parlement exerce sur les Comptes Spéciaux du Trésor les même pouvoirs de contrôle que sur le budget général.

Les Comptes Spéciaux du Trésor dérogent au principe de l'unité mais pas de façon stricte.

D'après l'article 23 de l'ordonnance de 1959, les Comptes Spéciaux du Trésor sont composés de 6 catégories :

#### a. Les Comptes d'Affectation Spéciale :

Ces comptes sont la négation même du principe d'unité. Ils peuvent être créés par initiative gouvernementale, doivent être acceptés dans la loi de finances et leur création doit demeurer exceptionnelle (article 18 de l'ordonnance).

Ces comptes ne peuvent être utilisés pour autre chose que le but qui leur a valu leur création (ex : comptes d'affectation spéciale créés pour l'indemnisation des emprunts russes utilisés pour l'indemnisation des emprunts russes).

Les Comptes d'Affectation Spéciale sont donc soumis à un principe d'unité même si leur existence est une dérogation à la règle, mais comme elle est exceptionnelle, elle est acceptable.

#### b. Les Comptes Spéciaux du Commerce :

Ils sont créés par l'Etat quand celui-ci conclut des accords commerciaux ou industriels accessoires. Il y en a environ 12, dont la moitié concerne l'armée. Comme une loi de finances ne peut autoriser des dépenses et des ressources qui ne sont pas définies, un plafond du découvert est prévu lors de la création des Comptes Spéciaux du Commerce.

#### c. Les Comptes de Gouvernement avec les Pays Etrangers :

Aussi prévus par l'article 18 de l'ordonnance de 1959, ce sont des comptes de règlement avec des comptes étrangers regroupant tous les comptes où il y a eu des accords avec des Gouvernements étrangers.

Les actions diplomatiques ou militaires de l'Etat sont aussi chiffrés dans ces comptes.

#### d. Les Comptes d'Opérations Monétaires :

Prévus par l'article 27 de l'ordonnance de 1959, ces comptes retracent les résultats des opérations de fabrications de la monnaie effectuées par l'Etat. Le Gouvernement fixe de manière annuelle le découvert maximum.

#### e. Les Comptes de Prêts :

Ces comptes inscrivent tous les prêts d'une durée supérieure à 4 ans consentis par l'Etat aux industries nationales. La charge nette résultant pour l'Etat figure dans les comptes.

f. Les Comptes d'Avances :

Ce sont les comptes les plus volumineux parmi ceux des Comptes Spéciaux du Trésor. Ils retracent les avances faites par le ministre des finances (soit la totalité des avances consenties par l'Etat, moyennant le versement d'un intérêt). La durée maximale de ces avances est de 10 ans.

Ex : les Comptes d'Avances revenant aux impôts publics,...

Quand on additionne les 6 catégories des Comptes Spéciaux du Trésor, on remarque que cet ensemble à vocation même à déroger à la règle d'unité. Même si le nombre de Comptes Spéciaux du Trésor a diminué ( de 100 à 6 ), les montants concernés restent considérables.

La totalité est inscrite dans le budget général : la règle d'unité s'applique donc à la totalité mais même si un tiers échappe au principe d'unité dans le budget, il n'y échappe pas dans la loi de finances. La loi de finances retrace en effet tout, elle a une vue d'ensemble sur le budget.

Alors que les Comptes Spéciaux du Trésor pouvaient être utilisés pour dissimuler un déficit (d'où la multitude de comptes sous la IIIeme République), ce phénomène de débudgétisation est aujourd'hui beaucoup plus difficile à mettre en œuvre.

Section 3. Le principe de l'universalité :

A. Les fondements de la règle :

Les règles d'unités et d'universalité sont difficiles à distinguer le conseil constitutionnel ne s'embarassa pas à distinguer les deux notions cf. conseil constitutionnel. 29 décembre 1914. Elles ont la même source : obligation de faire figurer toutes les recettes et les dépenses dans un même compte. C'est le budget général de l'Etat la source textuelle et la même que pour le principe d'unités : tout faire figurer dans le budget.

S'il y a unité : il y a un document unique, l'universalité vise le contenu des autorisations. L'unité est le principe de tout faire figurer dans un même document (y compris la loi de finances)

L'universalité est le contenu des autorisations que le Parlement accorde.

Deux exigences distinctes :

- inscription de toutes les recettes et de toutes les dépenses sans contraction (principe de non compensation)
- principe de non affectation

1. La règle de non compensation:

on peut imaginer la présentation d'un budget brut (toutes les recettes et dépenses sans exception) et d'un budget net (on soustrait dépenses aux recettes pour faire apparaître le solde) L'ordonnance organique choisit le budget brut où figurent les ressources et les charges sans compensation entre les unes et les autres. Le parlement doit donner une autorisation détaillée, et non global, et ceci pour en assurer le contrôle.

Le principe de non compensation se traduit aussi dans l'exécution du budget : les services de l'état ne peuvent s'alimenter ailleurs que dans les crédits de l'état (ouvert en loi de finances) Le service de se voit donner un montant maximum utilisable. Pour chaque ministère, le parlement autorise un montant maximum que les autorités peuvent utiliser. Si de l'argent extérieur est reçu par le service, il va au budget général ; tout est versé est réparti dans le budget général.

Tradition du XIXe siècle. Pour des raisons politiques et techniques les autorisations budgétaires données par le parlement doivent figurer dans le budget. Ne pas privilégier le seul critère financier (ainsi tous les services de l'état sont acceptés, quelle que soit l'utilisation de l'argent).

Parfois ce principe abouti à une absurdité : par exemple, le chauffage du château de Versailles.

Le décret du 28 février 1940 : on peut déroger à ce principe de non compensation via un décret loi.

## 2. La règle de non affectation:

C'est une nécessité essentielle.

Nécessité juridique : dans le cas où les ressources et les dépenses seraient indéterminées, l'autorisation portant sur le budget est indéterminée. Par respect pour le caractère impératif de l'autorisation du parlement, la non-affectation est nécessaire.

Nécessité technique : si les ressources affectées sont supérieures au montant des dépenses, il y a gaspillage.

Si les ressources affectées sont inférieures au montant des dépenses, l'état doit compenser avec difficulté car il s'agit d'une situation opaque.

Nécessité politique : si l'affectation est admise, il y a pulvérisation du budget.

Le respect du principe d'universalité permet non seulement de présenter le budget, mais également une vision détaillée de l'ensemble des ressources et des charges, et au parlement une vision globale du budget.

## B. Les dérogations à la règle :

Il s'agit des dérogations à la règle de non compensation qui sont souvent théoriquement illégales mais souvent tolérées. Exemple : la vente des légumes du potager d'une caserne aux occupants de la caserne. C'est une dérogation implicite.

Il y a également les dérogations explicites : les Comptes Spéciaux du Trésor (compte de règlement avec les gouvernements étrangers ou compte d'opération monétaire).

Le trésor public autorise la compensation de ces comptes.

Dérogations à la règle donne une affectation.

Elles sont mentionnées à l'article 18 alinéas 2. Les budgets annexes dérogent à la règle de non affectation. Ils sont caractérisés par des activités commerciales. Il est inutile que le principe d'affectation s'applique ici. L'affectation est organisée et directe. Il serait contradictoire de leur refuser l'affectation mais la transparence est requise (évoqué dans la loi de finances »

Certains comptes spéciaux du trésor dérogent au principe d'affectation. On veut s'assurer que les ressources sont bien affectées aux dépenses. C'est la garantie du parlement que les dépenses autorisées sont respectées un crédit accordé pour un tel domaine ne doit pas être utilisé pour autre chose.



L'article 18 alinéas 2 mentionne deux procédures comptables particulières :

Les fonds de concours (article 19)

Apparus au milieu du XIXe siècle, créée par la loi de 1843, leur statut est déterminé par l'article 19 de l'ordonnance organique. Tendance à favoriser l'opacité : ces fonds sont tous retracés dans les annexes au projet de loi de finances.

Article 19 alinéa 2.

Fonds de concours donnent lieu à 4 types d'utilisation :

- participation de personnes morale ou physique aux dépenses d'intérêt général. N'importe qui peut participer financièrement à des dépenses de finance publique. Le ministre constate alors la participation effectuée et rajoute le montant  
corrélation directe de l'intention de la partie versante et l'effectivité de la dépense. C'est une dérogation légitime à la règle de non affectation.
- Remboursement de services rendus par l'Etat. Cas dans lequel une personne bénéficie d'un service de l'Etat et contribue au financement du service en question. Ex. L'Etat collecte des impôts et les reverse aux collectivités locales. (collecte de la taxe d'habitation = 4,17% et l'Etat la facture 8% aux collectivités locales (scandaleux ?). Ex. surveillance des installations nucléaires.
- la contribution à des organisations internationales dont les activités relèvent du budget. Pour l'essentiel il s'agit de versements communautaires. C'est-à-dire que c'est sous des fonds de concours que l'union européenne favorise les crédits devant être reversés dans le budget.
- Les fonds de concours sont alimentés par une part des redressements financiers versé lors des contrôles fiscaux. Lorsqu'il y a une grande fraude fiscale découverte, redressement établi dont un pourcentage alimente un fonds de concours servant à distribuer la prime des fonctionnaires du ministère des dépenses.

Le mécanisme est une puissante incitation à matraquer le contribuable pour alimenter les primes des fonctionnaires du ministère des dépenses.

La procédure des fonds de concours est indispensable mais troublante car elle peut être sujette à des utilisations scandaleuses. Il y a un effort en cours depuis 1996 de rock budgétisation visant à supprimer certains fonds de concours.

la procédure de rétablissement de crédit:

Portent sur des sommes moins importantes et de manière temporaire.

Deux hypothèses :

- restitution au trésor de sommes payés indûment au provisionnement. Revirement des sommes versées aux crédits budgétaires accordées.
-

quand un fonctionnaire est surpayé et qu'il doit rembourser le paiement, retour aux services ayant payé la somme.

Le principe est de rendre aux services marchands qui n'auraient pas dû en sortir. Toutefois, principe constant de la sincérité du budget : tout ce qui disparaît du budget apparaît dans la loi des finances.

Si ces principes sont appliqués simultanément, ils assurent la démocratie car le rôle du parlement est respecté. Article 13 à 15 de la déclaration de 1789.

Section 4 : Le principe de la spécialité :

A. La répartition des crédits.

Il ne suffit pas que le Parlement vote des chapitres globaux. En effet, l'article 37 parle substantiel de la répartition des crédits.

C'est le compte propre que le Parlement ne peut s'approprier.

Si la comptabilité parlementaire n'est pas atténuée, on a remis au Gouvernement un pouvoir (l'article 20 lui permet de déterminer la politique de l'Etat).

Modification substantielle insupportable pour le Parlement, si ce dernier n'avait plus aucun apport à la

«fabrication du budget ».

Le Parlement ne vote pas sur la répartition par chapitre, mais cette répartition doit être présentée et ensuite être mise à exécution. Décret de répartition qui reprend le chapitre voté par le Parlement opération par chapitre.

Le chapitre n'a plus la même spécification :

- juridique(IIIème et IVème République: dépenses de même nature),
- regroupement de même nature et de même destination.

Conséquences :

- cette spécification donne de la souplesse,
- possibilité de regrouper les dépenses d'une même destination, favorise une comptabilité de type analytique qui permet d'atteindre la vérité des coûts.

B. Les altérations de la répartition de crédits.

Destination :

- adoption initiale : recours aux crédits globaux. Pas de dérogation mais altération.

Ces crédits sont des atténuations, au lieu d'individualiser la dépense par nature, ils tendent à regrouper

l'ensemble des opérations financières d'un même type.

- Altération en cours d'exercice, cela peut prendre deux formes,

l'arrêté de transfert : celui pris par le ministre des finances et par lequel certains crédits sont transférés d'un ministère à un autre, mais la finalité de la dépense est la même. le décret de virement: il n'est plus question d'un simple changement de gestionnaire mais d'un changement de chapitre donc changement de destination. Ainsi l'objet de la dépense n'est plus la même ; lorsque le principe de spécialité n'est pas en cause, l'arrêté suffit, par contre si le changement de spécialité et donc d'objet et donc de destination alors il y a décret (pris par le 1er ministre).

Ces 4 points fondamentaux forment donc un ensemble cohérent sans lequel le budget manquerait soit de transparence soit de pertinence.

A chacun de ces principes, il faut accorder un certain assouplissement.  
Respect, c'est à dire sincérité et démocratie du budget.

### Chapitre 3 : La mise en œuvre du droit budgétaire :

Les lois de finances sont des ensembles législatifs qui donne une valeur légale au budget de l'Etat.

#### Section 1 : La notion de lois de finances :

Elles font l'objet de l'application de procédures particulières relatives à leur adoption.

Nécessité que ces procédures ne s'appliquent qu'à elles (Article 47 de la Constitution).

Article 2 : énumère les lois de finances.

#### A. La nature des lois de finances :

Elle est singulière, en effet dans la hiérarchie des normes il n'y a pas de place spéciale, ce sont des lois comme les autres, mais elles ont certains privilèges. La loi de finances est en fait sinon en droit, l'assurance de la mise en œuvre du reste de la législation.

C'est à ce titre que se comprend l'existence de l'article 47.

Elles peuvent n'avoir aucun contenu normatif Si elles se trouvent à retracer les ressources et les charges de l'Etat, elles ne fixent pas de règles applicables aux personnes morales et privées.

Normalement contradiction dans les termes «d'une loi non-normative », mais c'est le cas des lois de finances.

Nul ne tire donc de droit personnel de ce qui a été autorisé en loi de finances. Les autorisations budgétaires ne sont pas susceptibles d'être source du droit de la personne.

Tout ceci n'est vrai que dans la mesure où la loi de finances se contente de délivrer une autorisation, mais en réalité, elle va souvent au-delà et prend un caractère normatif: valable pour les lois de finances et finances rectificatives mais pas de règlement.

L'article 1er de l'ordonnance de 1959: la loi de finances n'a pas le pouvoir d'abroger une loi en refusant d'y inscrire les crédits.

Quel que soit la nature des dispositions qu'elle contient (autorisation au normatif) elle n'est pas une loi inférieure aux autres, même si elle est différentes.

#### B. Le contenu des lois de finances :

Si on pouvait profiter des particularités de l'Article 47 au profit de toutes les législations, il y aurait un problème d'identification. Il faut donc veiller à sa particularité. C'est le Conseil Constitutionnel qui a fait en sorte que ces dispositions de l'article 47 soient respectés.

4 domaines distincts,

- obligatoire
- exclusif
- facultatif
  - interdit (domaine dans lequel les lois de finances ne peuvent pas intervenir)

•

Le domaine obligatoire :

C'est ce qui doit obligatoirement figurer en loi de finances : ressources et charges de l'Etat.

C'est au nom de cette obligation que l'on peut et doit traquer les débudgétisations.

•

Le domaine exclusif :

Visent les dispositions qui n'ont pas nécessairement à exister mais qui, si elles existent, ne peuvent que figurer

dans la loi de finances.

Donc elles ne peuvent pas figurer ailleurs.

•

Le domaine facultatif :

Tout ce qui peut indifféremment figurer ou non en loi de finances, principalement les dispositions à caractère

fiscal.

Le Gouvernement ne se prive pas d'user de ce choix, exemple

1991 création CSG en loi de finances

1996 création CFDS (ordonnances)

L'article 1er de l'ordonnance de 1959 définit clairement des domaines très différents.

•

Le 4ème domaine est défini par soustraction car tout ce qui n'appartient pas aux trois autres tombe

dans le domaine interdit.

Les dérogations ne doivent profiter qu'au domaine pour lequel elles ont été faites.

Cependant lorsque des dispositions n'appartiennent à aucun des trois domaines ils sont considérés être

des excroissances ou cavaliers.

Le Conseil Constitutionnel s'y est intéressé et est devenu intransigeant depuis 1980, pour que le Gouvernement ne fasse figurer dans la loi de finances que des dispositions budgétaires. Le Conseil Constitutionnel ne censurerait les cavaliers que s'ils étaient contestés dans la saisine qui leur était accordée. Aujourd'hui qu'ils soient critiqués ou non, ils sont susceptibles d'être sanctionnés par le Conseil Constitutionnel.

La définition de l'article 1er de l'ordonnance de 1959, découlant de l'article 47 n'était pas autosuffisante sans l'intervention du C.C.

Conséquences : on peut définir les seules dispositions qui peuvent figurer en loi de finances :

- relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.
- relatives à la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.
- relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement.
- relatives à la création ou à la transformation d'emplois publics.

Toutes les autres dispositions doivent être bannies des lois de finances.

L'intégrité du budget est gage de l'intégrité du contrôle qui s'exerce sur lui et de la décision parlementaire à laquelle il est soumis.

Section 2 : La préparation des lois de finances :

## A. La préparation des projets de lois de finances :

Elle commence pratiquement à l'instant même où entre en application le budget de l'année précédente travail continu qui suppose plusieurs étapes qui vont se développer sur les neufs premiers mois, après c'est le vote.

Il faut donc distinguer 3 phases : (Dates seulement indicatives)

- a- Tracer les perspectives et arrêter les cadrages (de janvier à avril).
- b- Fixer les plafonds des dépenses (d'avril à juillet).
- c- Elaboration finale (de juillet à septembre).

Le projet de loi doit être déposé à l'Assemblée Nationale au plus tard le 1er mardi d'octobre, il doit passer en Conseil des ministres en septembre.

### 1. Le cadrage

Elle démarre dès le mois de janvier avec le chiffrage des dépenses. On y intègre ce qui a été voté dans le précédent budget et le taux prévisible de l'inflation, ainsi que l'évolution des charges.

On fait tourner «Pandore » : modèle informatique permettant d'évaluer le compte (évolution des prix, des salaires, chômage, etc ... ).

Il faut évaluer le plus précisément possible l'ensemble des dépenses , et ce lors de discussions de Bercy avec les ministères concernés.

Cette approche permet d'établir le budget de reconduction (c'est-à-dire sans rien changer).

Depuis 1996, le budget de reconduction est soumis à chaque ministre qui est invité à donner son avis. Ensuite, on peut réunir tous les ministres en avril pour passer à l'étape suivante. Le Premier ministre envoie une lettre de cadrage à chacun.

### 2. Fixation précise des plafonds

Débutent aussitôt les conférences initiales, c'est une réunion entre le ministre dépensier dont le budget est examiné et le ministre du budget. Ils évaluent très précisément le budget de reconduction.

3 éléments :

- celui voté l'année passée
- les mesures acquises
- les mesures nouvelles indispensables qui modifient le budget de reconduction.

Alors il y a une négociation dans le cadre de la lettre de cadrage (les ministres savent s'ils ont une marge de négociation). Les ministres peuvent faire appel devant le Premier ministre mais ils ne le font pas souvent car ils risquent de perdre ce qu'ils avaient gagné car le Premier ministre est souvent plus restrictif que Bercy.

Cette phase se termine par l'envoi de lettres-plafond qui fixent l'enveloppe dévolue pour le budget de reconduction et moins précise pour les mesures nouvelles.

### 3. L'élaboration finale :

Les lettres-plafond donnent un plafond limitatif à chaque membre du Gouvernement qui lui signifie sa marge de manœuvre.

Elles sont adressées avant le 14 juillet.

L'essentiel du travail est fait pour les dépenses. En revanche, rien n'a été fait pour les recettes. On ne le fait pas plus tôt par manque de visibilité. Il reste à achever le travail en matière de dépenses. Il faut rédiger dans le détail le fascicule budgétaire de chaque ministère qui devra être joint au projet de la loi de finances. Dans les conférences le ministre peut opérer des redéploiements interne sous le contrôle de Bercy.

Le Gouvernement ajuste les dépenses et les recettes pour fixer le déficit. S'il est trop important il utilise «les recettes de poche », c'est à dire les taxes sur les jeux, alcool et tabac. Puis se fait l'adoption en conseil des ministres au mois de septembre : le texte est prévu par l'article 39 de la Constitution, est préalablement lue en CE délibéré en conseil des ministres puis est déposé à l'Assemblée Nationale. Ce texte n'est qu'un petit échantillon de la loi achevée.

## B. La présentation des projets de loi de finances :

Textes : la Constitution et les ordonnances organiques, ces textes sont exigeants quant à la présentation des projets de lois de finances, autant sur la forme que sur les délais.

### 1. La forme

Il y a deux parties distinctes dont le contenu est indiqué à l'article 31 de l'ordonnance de 1959. Il y a dualité des parties:

1ère partie : autorise la perception des ressources publiques, etc...

2ème partie : fixe le montant des crédits...

Dans la 1ère partie, il y a une différence entre impôts et revenus autorisés et ressources affectées. Dans le projet de loi 1999, l'article d'équilibre est le 43.

Dans la 2ème partie, il y a une différence entre moyens des services et dispositions spéciales (Article 31).

La seconde partie, en gros, c'est l'ensemble des dépenses, mais elle ne peut pas reprendre tous les fascicules d'où leur présentation en annexe.

Deux titres principaux:

- dispositions applicables à l'année.
- dispositions permanentes (elles n'ont pas d'effet de recettes mais influence les dépenses).

La loi de finances comporte toujours plus d'article que le projet.

Il y a une discussion des fascicules budgétaires en fonction de leur objet.

En plus du budget, sont publiés un certain nombre d'états et de documents.

Etat est représenté par le tableau. Les états sont obligatoirement joints à la loi en annexe, et retracent les opérations que la loi de finances autorise. Ils sont subdivisés en différentes colonnes :

- A = crédits prévus pour tous ministres
- B et C = ministre par ministre, le budget pour les dépenses ordinaires et civiles et les dépenses en capital avec une comparaison avec l'année passée.

- E = taxe parafiscale autorisée.

- F, G et H = ventilation entre crédits.

Les documents annexés à la loi des finances sont repérables par leurs couleurs :

- Bleus : fascicules proprement dits, ministère par ministère, où sont inscrits les détails des mesures acquises et l'autorisation des nouvelles mesures sollicitées (tout ce qui a été fait dans les conférences budgétaires, lettre de cadrage et lettre de plafond), qui doivent être déposés avant le 1er mardi d'octobre.
- Jaunes : annexes obligatoires aussi. Mais ils n'interviennent pas dans la computation du délai. Ils servent à compléter l'information du Parlement. La loi rend leur publication obligatoire (et non la Constitution).
- Blancs: ce ne sont plus des annexes obligatoires, mais facultatifs. Préparés par le Gouvernement qui regroupe le budget de plusieurs ministères (sous forme de fascicules) pour montrer l'effort fourni (adéquation entre action et moyens demandés).
- Verts : ces documents qui suivent le budget sont ceux qui retracent dans le détail les crédits votés. Le vert est au bleu ce que la loi promulguée est au projet de loi. Il reprend le bleu qui a été modifié par le débat parlementaire. Ceci a une double utilité : il assure le respect des engagements, et sert de base à l'exercice budgétaire suivant.

La diffusion de l'ensemble de ces documents est d'autant plus grande et plus importante sous la Ve République, que le Parlement doit statuer dans des délais précis.

## 2. Le délai :

Les articles 47 de la Constitution et 38 de l'ordonnance de 1959 précisent les délais impartis au Gouvernement.

Il y a une imposition de délais et une prévision des espaces de leur extinction.

On fixe un délai. S'il n'est pas respecté (40 jours, avec une priorité d'examen à la 1ère Assemblée) par l'Assemblée le texte est envoyé au Sénat.

Point de départ du délai: normalement le 1er mardi d'octobre. S'il a été déposé avant le 1er mardi d'octobre alors le délai court plus tôt.

Qu'en est-il si le document n'est pas déposé en entier ? Quand est-ce que le délai commence ?

Une décision du Conseil Constitutionnel dit que si le retard n'est pas mal intentionné alors cela ne porte pas atteinte au délai.

Normalement le délai court au moment où le Parlement détient tout le document.

Après, elle (l'Assemblée Nationale) doit donc se prononcer sous 40 jours maximums.

Peut-elle le faire dans n'importe quel ordre ?

Il existe une possibilité de modifier l'ordre d'examen à l'intérieur de chaque partie, mais on ne peut pas commencer l'examen de la seconde partie avant d'avoir fini celui de la première.

Ex : en 1980, le Conseil Constitutionnel a annulé la loi de finances, car l'Assemblée avait commencé l'examen de la seconde partie avant la première.

La loi de finances doit être présentée en deux parties même si c'est une loi unique. C'est le seul élément

légal qui dissocie les éléments.

C'est parce que l'exercice budgétaire a changé de nature qu'existe cette dissociation en deux parties.

Comment devait être aménagée cette dissociation ?

Il n'y a eu aucun problème durant les 20 premières années jusqu'à ce que le Gouvernement ne bénéficie plus à l'Assemblée du soutien d'une majorité des députés.

La montée des tensions s'est faite en 1979 autour de la loi de finances, car les parlementaires voulaient des mesures d'économie, mais le Gouvernement soutenait ne pas pouvoir et donc ne pas vouloir le faire. La première partie fût rejetée et donc il n'y a pas eu d'examen de la deuxième partie.

En effet, l'Article 40 de l'ordonnance de 1959, dispose que:

« La seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une Assemblée avant le vote de la première partie. »

Mais cet article est ambigu car il y a deux sens au « vote » :

- l'opération
- l'adoption.

Si le « vote », c'est l'opération, alors il a été effectué et même si le vote a été négatif, cela permet quand même l'examen de la seconde partie.

Si le « vote », c'est l'adoption, alors il n'y a pas de possibilité de passer à l'examen de la seconde partie, puisque le vote a été négatif

C'est J. Chaban-Delmas, président de l'Assemblée, qui a tranché la question: on ne peut revenir sur le vote de rejet qu'à la fin de la totalité du débat, donc l'on doit continuer les débats, et à la fin de l'examen de la seconde partie, l'on pourra voter. L'absence de majorité a confronté le Gouvernement au même problème que lors du vote de la première partie, ainsi il a utilisé l'alinéa 3 de l'article 39, et puisqu'il n'y a pas eu de censure, le budget a été considéré adopté.

Mais lors de la présentation au Conseil Constitutionnel de la loi de finances, celui-ci a censuré la totalité de la loi de finances lors de sa décision du 24 décembre 1979 (décision rapide pour laisser le temps au Parlement de faire face aux conséquences).

Pour le Conseil Constitutionnel l'article est effectivement ambigu, d'où une interprétation selon lui par rapport à l'article 1er de l'alinéa 1 de l'ordonnance de 1959. L'équilibre est bien la clef de voûte de la loi de finances.

Tant que l'article d'équilibre n'est pas défini et adopté, les grands plafonds ne sont pas arrêtés et donc il est impossible de répartir les crédits, objet de la seconde partie.

L'obstacle technique invoqué par Chaban-Delmas (qui est le règlement intérieur de l'Assemblée), ne tient pas car la Constitution et la loi passent avant le règlement intérieur.

L'article 40 concerne-t-il toute la 1ère partie de la loi de finances ?

Ex: si l'Assemblée décide de supprimer un article à la loi, est-ce que la seconde partie pourra être votée ? L'Assemblée a décidé que, seules les suppressions des dispositions appartenant au domaine obligatoire de la loi de finances, qui sont sa raison d'être, pourraient empêcher l'examen de la seconde partie. Ainsi si l'Assemblée n'adopte pas l'article d'équilibre ou l'autorisation de lever des impôts alors il ne pourra avoir examen de la seconde partie.

Ce ici fut la première fois de l'histoire qu'un budget est annulé.

Mais s'il ne l'avait pas fait, la contrôle constitutionnel serait apparu inexistant ou inutile.

Réactions juridiques à la décision du Conseil Constitutionnel de 1979:

- critique d'une hiérarchie dans la 1ère partie par le Conseil Constitutionnel. Mais cette critique est idiote, puisque c'est l'ordonnance organique elle-même qui crée cette hiérarchisation.



- Dorénavant le règlement de l'Assemblée permet une délibération de la seconde partie avant la fin de la délibération de la première.

### 3. La computation du calendrier parlementaire :

L'Assemblée dispose d'une priorité d'examen (Article 47 de la Constitution et 38, 39 de l'ordonnance de 1959) avec un délai de 40 jours (Article 37 de la Constitution). Il commence le 1er mardi d'octobre et se termine entre les 15 et 20 novembre.

S'il y a rejet du projet dans les 40 jours, le texte est transmis au Sénat.

Si l'Assemblée ne s'est pas prononcé dans les 40 jours, elle est dessaisi par le Gouvernement, qui va saisir le Sénat. Dans cette hypothèse, la 2ème chambre bénéficie d'un délai ramené à 15 jours. « En droit le présent de l'indicatif vaut impératif »

Ainsi si l'Assemblée dépasse le délai, alors il y a obligation pour le Gouvernement de saisir le Sénat. Malgré ces termes, le Conseil Constitutionnel a jugé l'inverse.

En 1986, à propos d'une loi de finances rectificatives. L'Assemblée ne s'est pas prononcée dans le délai, mais seulement après ; le Conseil Constitutionnel a décidé que le Gouvernement dispose d'un certain délai pour saisir le Sénat, la Constitution ne lui impose pas de le faire immédiatement. Donc le Conseil Constitutionnel constate que les délais correspondent à une finalité (continuité de la vie nationale) et non à une sanction pour l'Assemblée, donc si le calendrier peut s'accommoder de quelques jours de retard, il n'y a pas de raison de dessaisir l'Assemblée. C'est le Gouvernement qui décide.

Mais le Conseil Constitutionnel pose une limite : pas question que le Gouvernement permette à l'Assemblée de prendre plus de temps, si c'est pour en enlever au Sénat. Il y a donc un élément de souplesse, limité par les droits du Sénat.

Au Sénat les mêmes principes s'imposent, bien que le temps imparti soit un peu plus court. Il est de 20 jours, sauf si l'Assemblée ne s'est pas prononcée dans les 40 jours, où le délai sera alors de 15 jours.

C'est l'ordonnance organique qui définit, dans son article 39 alinéa 2, modifié en 1971, ce délai.

La modification est l'unique modification de fond qui a affecté l'ordonnance depuis le 2 janvier 1959.

La computation de ce délai commence le jour où le projet sur lequel l'Assemblée s'est prononcée, est transmis au Sénat.

S'il y a dépassement de ce délai (ne figure pas dans la Constitution, mais dans l'ordonnance) alors le Gouvernement saisi de nouveau l'Assemblée, ou alors le Premier ministre pourra convoquer une Commission Mixte Paritaire (CMP).

Le délai global de 60 jours est donc marqué par cette disparité, qui s'explique par le fait que les sénateurs bénéficient des travaux de l'Assemblée, et sont moins nombreux.

La loi prévoit un délai maximum de 70 jours due aux dispositions particulières qui suivent la procédure d'urgence de l'article 45 de la Constitution :

- sur le plan politique : les députés n'ont jamais à examiner les textes adoptés par le Sénat.

- sur le calendrier: systématiquement le Premier ministre convoque une CMP. Ou les parités

coïncident ou elles ne coïncident pas. Si la CMP ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture à l'Assemblée et au Sénat, demander à l'Assemblée de voter définitivement. Si la CMP parvient à trouver un texte commun, le Gouvernement peut le présenter devant l'Assemblée puis le Sénat pour approbation, à ce moment là, généralement le texte est adopté. Si le texte n'est toujours pas adopté, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture de l'Assemblée et par le Sénat, demander à l'Assemblée Nationale de statuer définitivement.

Si le Parlement ne respecte pas le délai de 70 jours :

•

Article 47 alinéa 3 de la Constitution: « [...] les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance ». Ainsi le projet de loi de finances est promulgué et donc la proposition du Gouvernement est acceptée, puisqu'il n'y a pas de contrôle. Le Gouvernement « peut », donc s'il estime que quelques jours supplémentaires suffisent et sont possible, pour la discussion, alors il laissera le Parlement finir la discussion. Si le Parlement s'est prononcé mais il a rejeté le projet, alors le Gouvernement ne peut pas promulguer le projet.

•

Article 47 alinéa 4 de la Constitution: « Si la loi de finances fixant les ressources et les

charges d'un exercice n'a pas été promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés ».

Si le Gouvernement est renversé, on verra à la fin de l'année, on bricolera le budget. Si le Gouvernement a mal travaillé : si le projet mauvais, il est rejeté par la majorité ; si le projet mal conçu il est rejeté par le Conseil Constitutionnel.

Le Parlement n'y ait pour rien d'où seulement une demande de vote sur les crédits, donc le Gouvernement ne peut que reconduire les dépenses de l'année précédente par décret.

Donc la computation des délais peut entraîner à chaque fois des conséquences et celles-ci sont aménagées de façon à ce qu'elles ne pèsent pas sur ceux qui n'y sont pour rien.

Cela permet d'affirmer que les délais de l'article 47 sont suffisamment impératifs, pour avoir introduit une rationalisation dans l'élaboration de la loi de finances.

Les règles de forme et les délais impératifs ont toujours servi efficacement la Ve République.

Section 3 : L'adoption des lois de finances :

A. Le rôle des commissions :

Tous les textes déposés sur le bureau du Parlement (quel qu'ils soient) sont renvoyés à une commission permanente : la commission des finances. Mais les autres commissions permanentes ont un droit de regard.

Sous la IIIe République : la commission des finances avait tous les pouvoirs. C'est le texte modifié en commission qui 'était mis au vote et non le projet.

Le résultat est que le Gouvernement avait des difficultés à faire voter des mentions intéressantes pour lui, car les députés de la commission des finances voulaient souvent remplacer le Gouvernement.

Il y avait donc une privation de la capacité du Gouvernement à exercer son pouvoir budgétaire.

Sous la IVe République : un article limite le pouvoir d'amendement.

Elle a maintenu que c'était le texte modifié en commission qui était mis au vote.

La commission des finances était celle (parmi quelques autres) qui faisait chuter les Gouvernement.

Il n'est donc pas étonnant, vu la tendance générale qui la caractérisait, que la Ve République, réactionnelle, est tout fait pour y remédier par une diminution du rôle des commissions (Article 42, limitant ainsi les initiatives financières).

Dorénavant c'est le projet du Gouvernement qui est examiné. D'où juridiquement le fait que l'amendement proposé par la commission n'ait pas de valeur supérieur a celui proposé par un autre député.

Cela anéanti donc, l'élément fondamental qui avait marqué l'importance du rôle des commissions sous les IIIe et IVe République.

## 1. Organisation de la commission des finances :

73 membres (1/8 de l'Assemblée) composent la commission des finances de l'économie générale et du plan. Les membres de cette commission sont répartis à la proportionnelle en fonction de la répartition du Parlement. Il est rare de voir de nouveaux députés en commission des finances (obligation d'être très compétent dans ce domaine).

- 

Ces membres élisent leur président et le président va se distinguer car il a des pouvoirs qui n'appartiennent

qu'à lui (Article 40). Le Président est Augustin Bonrepas, il veille à entretenir de bon rapport avec les ministres.

- 

Il y a un rapporteur général de la commission et non pas un par dossier. Il devient technicien des finances publiques. Il présente son rapport en trois tomes :

- contexte économique et financier (national, européen, international),

- analyse des ressources de l'Etat et de la fiscalité (analyse de la première partie),

- évolution globale des dépenses (approche synthétique mais détaillée des prédisposés budgétaire).

Il retrace les amendements, et il est présent pendant les débats au moins pour la première partie.

- 

Les rapporteurs spéciaux : il est évident que le rapporteur général ne peut rapporter tous les textes seuls.

D'où un rapporteur par fascicule.

Le rapport spécial présente des particularités :

- son auteur en est seul responsable (ce n'est pas le rapport de la commission) et personne ne peut donc le censurer.

- il dispose d'un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place dans la totalité des services qu'ils dirigent.

- 

Les rapporteurs pour avis : chaque commission (autre que celle des finances) peut nommer un rapporteur qui interviendra durant les débats.

Ils n'ont pas les mêmes privilèges que les rapporteurs spéciaux mais apportent un éclairage autre.

Au Sénat il y a une dissociation entre la commission des finances et la commission des finances du contrôle budgétaire.

Cette commission pourrait être réorganisée:

- en prenant le président de la commission dans la minorité et non plus dans la majorité (comme en Angleterre ou en Allemagne). « On ne conquiert le respect de ses collègues qu'en étant intègre et loyal », donc tout est dans l'intérêt du président choisi de bien faire son travail, ainsi il n'y a pas de raison de ne pas élire des présidents de commissions dans l'opposition.
- en décidant que lorsque le rapporteur spécial appartient à la majorité, celui pour avis appartient à la minorité et inversement. Et en dotant alors les rapporteurs pour avis dans des mêmes pouvoirs que les rapporteurs spéciaux en matières de contrôle.

## 2. Le fonctionnement du travail en commission :

La commission est compétente pour toutes les législations fiscales et aussi bien la loi que ses modifications.

Elle est plus spécialisée que nombre de commissions ce qui entraîne des communications nombreuses

entre ses interlocuteurs (Bercy entre autres).

Ces contacts marquent le contrôle exercé par la commission (s'il n'y a pas de contact, alors pas d'approbation des partenaires).

Les parlementaires envoient par anticipation un questionnaire au mois de juin.

Ce questionnaire est adressé aux ministères qui posent des questions précises en matière budgétaire, ainsi l'Assemblée prépare son travail et les tentatives d'amendements qu'elle conduira. Mais le questionnaire est victime de son succès et chaque Assemblée pose environ 2500 questions. Ceci est trop lourd, trop complet car cela demande des réponses précises or, pour répondre à ces questions il est souvent bien difficile pour le ministre interrogé de répondre dans les temps ou correctement, tellement la précision est importante dans ce genre de questions.

C'est donc une procédure importante.

La commission des finances n'échappe pas plus que les autres à l'effet majoritaire.

Normalement elle n'est pas là pour gêner le Gouvernement, mais pour l'aider.

Mais ce soutien n'est pas inconditionnel et nécessite une contrepartie et donc quand le Gouvernement est confronté à sa majorité, il a tout intérêt à la suivre s'il veut qu'elle reste docile.

La commission des finances demeure importante et son rôle est central dans l'adoption du projet de la loi de finances. Mais tous les parlementaires ont le même droit d'amendement que la commission.

## B. L'exercice du droit d'amendement :

Article 44 de la Constitution alinéa 1 : «les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement ».

Deux dispositions ont un impact particulier en matière financière :

- l'Article 40 de la Constitution,
- l'Article 42 de l'ordonnance.

### 1. Article 40 de la Constitution :

Il s'applique à tous les textes. Il est destiné à brider l'initiative dépensière venant du Parlement (renversement historique depuis l'apparition du suffrage universel).

Au début du siècle, une simple loi a cherché à brider l'initiative dépensière du Parlement mais tant que pas de constitutionnalité de la loi donc la souveraineté du Parlement l'emportait et c'était idem sous la IV<sup>e</sup> République.

Ce n'est donc depuis 1958 que l'interdiction s'applique brutalement aux parlementaires. Le Gouvernement peut permettre au Parlement de prendre une initiative, mais nécessité de cette permission.

•

Procédure : elle varie d'une Assemblée à l'autre.

- Contrôle systématique à l'Assemblée : contrôle du président qui délègue au président de la commission des

finances en matière de loi de finances.

Irrecevabilité objective et absolue : si le Gouvernement le veut quand même, il doit en faire la demande.

S'agissant des amendements : s'ils sont susceptibles de poser problème, alors ils sont envoyés à la commission qui décidera de sa recevabilité.

Cette procédure a pour conséquence d'imposer aux parlementaires de s'appliquer sur tout les amendements et cela a tout moment.

- Le Sénat est plus laxiste car il n'y a pas de contrôle systématique et préalable, il est laissé à la diligence du Gouvernement.

Tous les amendements sont mis en débat et les sénateurs comptent sur leur intelligence respective pour retirer les irrecevables avant le vote.

Le Gouvernement n'a jamais forcé le Sénat à un contrôle aussi systématique et rigoureux que celui de l'Assemblée Nationale.

Dans une jurisprudence constante, le Conseil Constitutionnel exige que l'objection soit faite durant les

débats, pour annuler un amendement. Cette jurisprudence est contradictoire : l'irrecevabilité de l'Article 40 de la Constitution signifie irrecevabilité absolue, et quand il doit sanctionner, il dit qu'il n'y a pas d'objection durant le débat et donc il ne déclare pas l'amendement irrecevable.

•

Les effets :

Il y a une marge importante pour interpréter l'Article 40 de la Constitution. Il subsiste toujours une marge d'appréciation nécessaire car sinon on aurait des absurdités.

L'Article 40 de la Constitution, devrait normalement rendre irrecevable tout amendement sur la peine de mort (frais d'entretien des prisonniers trop important).

Amendement Vivien (1972, amendement instituant un nouvel avantage): irrecevable à l'Article 40 de la Constitution mais M. Vivien avait déclaré l'amendement recevable, car l'avantage consentit aux artisans était peu cher par rapport aux représailles qu'ils auraient pu mener suite à une décision d'irrecevabilité ce qui montre une faiblesse du Parlement.

Sur quelle finances porte l'article 40 de la Constitution ?

Article 40 : «Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

D'après la Constitution l'article porte sur les ressources publiques et les charges publiques.

Ressources publiques : vise les ressources de l'Etat, des collectivités locale, des établissements publics, des régimes obligatoires de la sécurité sociale.

Dans ce dernier domaine, c'est une conception objective. Ainsi toute diminution de celles-ci est prohibée.

Charge : pas seulement au sens final du terme. En effet, tout ce qui est dépense est charge.

Mais quand il n'y a pas de dépenses qualifiables (le fait de mettre à la charge d'une personne publique), l'obligation d'exécuter une tâche est une charge.

On peut créer une charge, à condition de créer le financement. Et on peut créer une ressource à condition de faire l'effort d'une compensation.

Il y a une différence entre ressources et charges, avalisée dans une décision du Conseil Constitutionnel dans l'article 40, les ressources publiques apparaissent au pluriel, et les charges au singulier.

Il faut que les gages apportés à la compensation soit pertinent.

Si les parlementaires peuvent déposer des amendements pour supprimer des ressources publiques, c'est principalement pour la discuter. Ils doivent apporter un gage de compensation.

Il est toujours possible au Gouvernement de supprimer le gage mais il doit alors prendre l'amendement à son compte. L'interprétation traditionnelle permet donc la diminution des ressources contre une compensation, car cela à un caractère pluriel.

Par contre, quelques soient les conditions, l'initiative est radicalement irrecevable en matière de charge. Les parlementaires peuvent demander au Gouvernement de la prendre mais pas eux.

Cela donne au Gouvernement une position confortable, et évite aux parlementaires d'exercer un certain clientélisme grâce à la rigidité juridique en matière de charge.

Quelle est la base de référence de l'article 40 de la Constitution ?

Il y a 12 catégories d'amendements parlementaires possible.

•

1ère série d'hypothèse : une diminution des ressources proposée par le Gouvernement.

Le droit existant est de 100 (unité de valeur), le droit proposé est de 80. Référence au 1er ou au 2e ? Dans

le respect de l'Article 40 de la Constitution, qui peut le plus peut le moins. Donc le Parlement ne peut pas proposer de descendre à moins de 80, mais à 90 ou de rester à la même valeur.

Les amendements : en dessous de 80 , la proposition est irrecevable ; au delà de 100, elle est recevable ;entre 80 et 100, elle est recevable car le Gouvernement a pris l'initiative.

•

2e série d'hypothèse : une augmentation des ressources proposées par le Gouvernement.

Le droit existant est de 100, le droit proposé est de 120.

Ce n'est pas le texte en discussion qui sert de base, mais celui existant.

Ainsi en dessous de 100 la proposition est irrecevable, au-dessus de 120 elle est recevable et entre 100 et

120 elle est aussi recevable.

- 

3e série d'hypothèse: une diminution des charges.

Prestations qui coûte 100, le Gouvernement propose de le diminuer à 80.

Base de référence c'est le droit existant.

Ainsi au-dessus de 100 la proposition est irrecevable, en dessous de 80 recevable, et entre 80 et 100 elle est recevable.

- 4e série d'hypothèse: une augmentation des charges.

Prestations qui coûte 100, le Gouvernement propose de l'augmenter à 120.

Base de référence, c'est le texte en discussion.

Ainsi entre 100 et 120 la proposition est recevable, en dessous de 100 elle est recevable, tandis qu'au dessus de 120 elle ne l'est pas.

L'article 40 de la Constitution est un carcan pour l'initiative parlementaire, mais à chaque fois qu'une interprétation est possible, elle est favorable à l'initiative parlementaire. Il n'est pas propre aux lois de finances et s'applique à tout le travail législatif du Parlement ; le Gouvernement et le Parlement, au-delà de la rigueur du texte sont liés par des enjeux politiques.

Mais la V e République en a trop fait, et a multiplié les protections et alors que l'article 40 pourrait suffire, on a rajouté l'article 42 de l'ordonnance de 1959 : «Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques. »

2. L'article 42 de l'ordonnance de 59 :

Différences avec l'article 40 :

- l'Article 40 consacre la recevabilité, alors que l'Article 42 consacre l'irrecevabilité (sauf si),

- l'Article 40 ne vise que les initiatives parlementaire, alors que l'Article 42 s'applique à toutes les initiatives.

L'Article 42 est très rigoureux. Il vise à préserver l'intégrité des lois de finances car c'est essentiellement sur

les dispositions combinées des Article 1 et 42 que le Conseil Constitutionnel a défini les dispositions qui n'appartiennent pas aux lois de finances.

- 

Les effets :

Problème du champ d'application, car l'Article 42 est rédigé en terme général.

Si on appliquait indifféremment l'Article 42 au domaine obligatoire, exclusif et facultatif, les amendements ne pourraient pas avoir pour objet de diminuer les ressources, d'augmenter les charges et d'assurer le contrôle parlementaire.

D'où une interprétation du Conseil Constitutionnel, dans une décision de 1980 qui dit que l'Article 42 ne s'applique qu'au seul domaine obligatoire des lois de finances.

S'agissant des deux autres domaines, il n'y a pas vraiment d'application ou alors de moindre mesure. Mais cela ne signifie pas qu'il disparaît, il laisse subsister 2 dispositions essentielles :

- possibilité d'écarter les dispositions cavalières ;
- dispositif de prohibition des amendements indicatifs. Ils apparaissent dans l'adverbe «effectivement »

énoncé sous la IV<sup>e</sup> République, pour permettre les initiatives dépensières. Mais difficulté pour détecter un tel amendement car ce n'est pas un critère objectif ou du moins pas vraiment. Ce qui permet de l'identification:

- 1er critère : l'imputation. on ne peut pas dépasser sans imputer ou du moins sans préciser l'imputation.
- 2e critère : l'intention. Si le Parlement est assez bête pour avancer le caractère purement indicatif de son amendement, il sera irrecevable.
- 3e critère : le cantonne. Pertinence de la diminution par rapport à la dépense elle-même. Il n'est pas nécessaire de déclarer irrecevable un grand nombre d'amendement contraire à l'Article 42, car les parlementaires font vite attention de ne pas mettre le Gouvernement en difficulté. En effet, les parlementaires malgré les Article 40 de la Constitution et 42 de l'ordonnance de 1959 conservent des pouvoirs considérables et peuvent toujours amender et avoir ainsi une influence dans la loi de finances, s'il est sérieux.

### 3. Le déroulement de la discussion :

L'objet de la discussion varie selon que l'on se trouve dans la 1<sup>ère</sup> ou 2<sup>e</sup> partie et que l'on se trouve dans tel ou tel domaine. La procédure varie en fonction de l'objet tout comme les votes.

la 1<sup>ère</sup> partie :

C'est la procédure législative «ordinaire » qui s'applique, sous réserve du respect des délais. L'examen prend une semaine. Ici se mesure, au cour des débats, l'importance du ministre des finances et du budget et du rapporteur général de la commission des finances.

La densité de la 1<sup>ère</sup> partie peut varier selon les années (par exemple, s'il y a des dispositions fiscales nouvelles).

La procédure qui se déroule est la même que pour n'importe quel projet de loi.

Au minimum, cette 1<sup>ère</sup> partie doit donner l'occasion d'un certain nombre de votes obligatoire,

- l'approbation générale de l'évaluation des recettes,
- un vote spécial sur chacun des budgets annexes,
- un vote sur chaque catégorie des comptes spéciaux du Trésor,
- un vote sur l'article d'équilibre.

Bref, en tout il y a environ une quinzaine de vote minimum.

Il n'y a pas d'autre spécificité, la véritable particularité du débat budgétaire c'est la seconde partie.

la 2<sup>nd</sup>e partie :



La discussion de cette partie est un exercice original qui tient à la nature et à l'objet de la discussion et au vote.

Avant de 3 à 5000 votes étaient nécessaires !

A partir de 1956, on a tenté de diminuer le nombre de vote d'où un mouvement de globalisation qui n'a pas abouti.

C'est sous la Ve République avec l'Article 41 de l'ordonnance de 1959 qui dispose que seul les dispositions nouvelles font l'objet d'un vote par chapitre, les autres font l'objet d'un vote global. Les parlementaires se sont d'abord insurgés contre cette mesure, car ils la considéraient dangereuse puisque cela privait les parlementaires d'un certain contrôle.

Mais cette crainte s'est révélée excessive, car les masses globalisées ne sont votées que sur la base d'information très détaillée, fournies par le Gouvernement.

Le Parlement vote dorénavant titre par titre et ministère par ministère, mais ils peuvent influencer sur le Gouvernement en imposant la ventilation des crédits dans les différents titres. S'il est seul à avoir la compétence du décret de répartition, sa plume est servie, et dépend de son engagement envers le Parlement.

Le pouvoir juridique est alors utilisé pour des raisons politiques.

Cet échange se construit tout au long du débat, mais dans la 2<sup>de</sup> partie autour :

- des services votés (Article 33), ils représentent le minimum de dotation qui tiennent compte de l'évolution pour une reconduction actualisée (éléments objectifs : base de l'année précédente ; éléments subjectifs : appréciation du Gouvernement à maintenir cette base)

La question est de savoir si cette notion de services votés ne va priver le Parlement de son pouvoir d'appréciation. Néanmoins, le Parlement n'est pas entièrement tenu, et peut amputer tel ou tel chapitre de crédits qui lui avaient été alloués auparavant. Ils ont un caractère qui incite à ne pas les remettre en cause, mais ce n'est pas un caractère d'interdiction.

Mais la réactualisation économique dissuade d'apprécier l'impact des nouvelles mesures. Il faut faire attention que sous couvert de la réactualisation, n'entrent pas dans le budget des mesures clandestines. En effet, le Conseil Constitutionnel, dans une décision de 1974 donne une interprétation restrictive de la notion de services votés.

Les services votés représentent 94% du budget et font donc l'objet d'un vote global.

- les mesures nouvelles, elles n'apparaissent pas clairement dans l'Article 31 alinéa 3, elles sont mentionnées mais pas définies.

Ce sont celles qui affectent les services votés d'une manière ou d'une autre. Elles doivent toutes être clairement identifiées, c'est-à-dire que dans le projet, le Gouvernement doit les présenter comme telle, et dire sur quel chapitre elles s'imputent.

Elles peuvent être positives (le plus souvent) ou négatives.

Il ne peut pas y avoir un vote unique, aussi, pour les mesures nouvelles. Ce qui est mis au vote ce n'est pas la mesure elle-même, mais le titre auquel elle appartient.

Dès 1959, le Parlement a examiné d'abord les mesures nouvelles et après les services votés.

Ceci est plus logique que l'Article 41 alinéa 2. Car sinon on vote déjà les services votés et ainsi on a plus qu'à accepter les mesures nouvelles ou alors remettre en cause le 1<sup>er</sup> vote.

Second renversement, théoriquement on vote par titre et à l'intérieur par ministère : la pratique est inversée. Pourtant l'Article 42 alinéa 1 garde toute sa portée, car on ne vote que les titres et les chapitres.

Titre Unité qui regroupe les dépenses par leur nature d'ensemble (il y en a 7 dont 6 effectifs)

- la dette publique,

- les pouvoirs publics (concernant les pouvoirs publics autres que ceux dépendant d'un ministère),

- les moyens des ministères (crédits pour fonctionnement),

- les dépenses d'interventions (celles par lesquelles les ministères accordent les subventions),
- les dépenses d'investissement (pour leurs propres comptes),
- les subventions d'investissement (pour les tiers),
- réparations des dommages de guerre (il a disparu, il y a 10 ans mais existe toujours en terme de droit).

Ces titres apparaissent à l'Article 6 de l'ordonnance de 1959. Mais tous n'ont pas la même nature, certains sont le monopole du ministère des finances. D'autres charges sont renvoyées au budget des charges communes car ils ont besoin d'être ventilés.

Seuls importe les titres 3 à 6 :

- les titres 3 et 4 regroupent les dépenses ordinaires,
- les titres 5 et 6 regroupent les dépenses en capital.

L'intérêt de ce regroupement par titre : on sait exactement combien coûte un ministère et de combien il dispose pour mener une politique. De même pour les investissements, on sait combien il va coûter et combien il va rapporter.

Chacun des titres est divisé en chapitre. Ce sont ces derniers qui font l'objet du contrôle des parlementaires. Ils sont divisés en articles et en paragraphes (pages 16, 17, 18 et 19 du document donné en début d'année).

Cette ventilation permet d'avoir les bases nécessaires pour débattre.

C. Le déroulement de la discussion :

Organiser la discussion de la 2<sup>de</sup> partie est toujours difficile, car tout doit être examiné dans un délai raisonnable. Le triptyque (liturgie, litanie, léthargie) a amené les autorités à se poser la question de changer les modalités.

On ne peut pas rendre vivant et attractif un débat qui a pour participants des gens qui n'ont pas les mêmes compétences et les mêmes intérêts pour le sujet. Seule une mobilisation suffisante des parlementaires pendant l'année et non pas seulement pour le vote, leur permettrait d'acquiescer la compétence nécessaire au contrôle du budget de loi de finances.

Il y a eut plusieurs améliorations: on a, à peu près, renoncé à l'allocation d'un temps de parole, car chaque groupe gonflait son temps, mais pour que tous ses membres puissent s'exprimer, il le réduisait pour chacun.

On détermine toujours pour chaque fascicule un temps global de parole, mais plutôt que d'allouer 3 à 5 minutes à chacun, on a institué un système de question - réponse (nombre de questions limitées). La discussion a gagné en vivacité, le système est devenu la norme, mais n'est pas exclusif car il y a deux phases:

- une phase avec un temps de parole traditionnel,
- une phase avec question - réponse.

La formule mixte apporte les avantages d'une discussion générale et particulière.

Ce n'est la même finalité quand on vote par titre et par chapitre que quand on vote par Article. On ne peut passer au vote sur l'ensemble que si tous les fascicules ont été débattus et, normalement, adoptés. Au moment du vote sur l'ensemble du texte, le Gouvernement peut demander une 2<sup>de</sup> délibération sur les budgets écartés. Dans ce cas, soit le ministre responsable de ce budget demande un délai, soit il demande la réserve du vote (c'est-à-dire que le vote sur ce fascicule est renvoyé à plus tard). De son côté le Parlement peut se

prévaloir de la réserve parlementaire. Aucune trace de cette notion n'existe où que ce soit, et elle fût même longtemps cachée.

La réserve parlementaire est une somme globale que le ministre des finances et du budget, avant la discussion budgétaire, met à la disposition des parlementaires (c'est-à-dire du président et du rapporteur général des finances) pour en faire ce qu'ils veulent (légalement parlant). Cela sert d'abord aux amis de la majorité (le plus souvent), mais aussi aux rivaux, mais la réserve sert principalement les membres de la commission des finances. Elle sert à l'intérêt général.

Il arrive qu'un ministre qui a du mal à faire voter son budget aille voir le gestionnaire de la réserve pour y puiser un peu, ce qui permet généralement de faire voter le budget problématique.

Ce système est opaque mais il est souple et relativement équitable.

Condition d'adoption :

Tout au long de la 2<sup>de</sup> partie, le Gouvernement et le Parlement ont débattu. Il faut maintenant conclure.

Il existe plusieurs cas :

- articles législatifs,
- les modifications de crédits sur un chapitre ou un titre,
  
- les accords portés sur une modification de crédit à l'intérieur d'un ministère ou d'un titre.

On ne va pas recommencer une discussion complète et rouvrir un délai d'amendement, c'est pourquoi le Gouvernement utilise deux armes:

- 2<sup>de</sup> délibération plus utilisation de l'Article 44 alinéa 3 de la Constitution (vote bloqué). L'Assemblée est confrontée au choix simple de prendre ou de laisser le projet.
  
- 2<sup>de</sup> délibération et utilisation de l'Article 49 de la Constitution (engagement de la responsabilité du Premier ministre). Cette arme de procédure est utilisée quand la majorité est fragile ou quelle est inexistante.

Ces armes sont utiles qu'à l'Assemblée Nationale et non au Sénat, puisque c'est elle qui a le dernier mot. Le Gouvernement a les moyens d'obtenir le vote de la loi de finances (sa loi de finances), mais il doit faire attention à ne pas trop en abuser.

Section 4 : L'exécution des lois de finances :

On passe du droit budgétaire au droit de la comptabilité publique.

Certaines règles sont issues de l'ordonnance organique et d'autre du décret du 29 décembre 1962 qui fixe le règlement de la comptabilité publique (RGCP).

A. Les agents d'exécution :

Le principe fondamental est le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables :

•

Décrets de 1795 (an III), met en application de la séparation en matière de recette

•

Ordonnances de 1822, qui met en place la séparation en matière de dépense.

•

Décret du 29 décembre 1862, qui entérine définitivement ce principe.

L'ordonnateur doit intervenir, d'abord, puis le comptable pour lever les recettes et ordonner les dépenses. Ce ne peut pas être le même qui lève et qui ordonne.

## 1. Les ordonnateurs :

L'ordonnateur est un agent public à titre principal, chargé d'exécuter un service. L'exécution du service conduit celui qui les exerce à agir comme ordonnateur.

Article 5 du règlement général : celui qui prescrit l'exécution des recettes et des dépenses.

Exemple : un ministre doit conduire sa politique ministérielle, donc dans l'accomplissement de l'ensemble de ses tâches, il y a des dépenses. Ces dépenses doivent être ordonnées ainsi comme accessoire de sa fonction de ministre il ordonne une dépense.

Ainsi sa fonction principale est celle d'agent public, mais sa fonction accessoire est sa capacité d'être ordonnateur.

En recette l'ordonnateur constate l'existence d'une créance, au profit d'un organisme public, puis il en arrête le montant de cette créance. Enfin, il en ordonne le recouvrement (signe un ordre de recette).

En dépense, c'est un rôle plus important, car il y a une plus grande marge d'appréciation. Il décide la mise en œuvre effective de la dépense en règle général, mais des fois c'est une simple constatation, l'état est débiteur, sinon il décide la mise en œuvre de la dépense, Il ne décide cette mise en œuvre effective de la dépense que dans la limite des plafonds autorisés. Il peut aussi ne pas dépenser tout ce qu'il a été autorisé à dépenser. En effet, c'est une autorisation et non une obligation.

L'Article 5 du RGCP dispose que l'ordonnateur crée ou constate les dettes des organismes publics, en arrête le montant, en ordonne le paiement (ou le recouvrement).

Tout les ordonnateurs sont des administrateurs mais pas l'inverse. Parmi les ordonnateurs susceptibles d'engager les finances publiques, il n'y a jamais de personnes privées. Mais il ne suffit pas d'être agent public pour être ordonnateur, c'est une qualité réservée à des agents d'autorité.

Donc il y a des complications car il y a des distinctions :

- Il y a une différence entre les ordonnateurs principaux et secondaires. Les ordonnateurs principaux sont ceux qui sont au sommet de la hiérarchie dans chaque structure budgétaire identifiée (budgets qui ont une existence propre).

Exemple : Pour le budget annexe, ce sera le chef de service.

Pour le budget autonome d'un établissement public, ce sera le chef de l'établissement.

Pour le budget d'une commune, ce sera le maire.

C'est toujours le 1er responsable de l'autorité qui est l'ordonnateur principal du budget. Il n'y a qu'un seul ordonnateur principal, car les secondaires sont des agents des administrations dans les différentes circonscriptions territoriales.

Exemple : Pour l'Education Nationale c'est le ministre qui est l'ordonnateur principal du

budget, mais la qualité d'ordonnateur est déconcentrée, donc dans chaque région il y a un ordonnateur secondaire, qui exerce les fonctions normales dévolues au ministre. Ainsi pour le ministère de l'Education Nationale c'est toujours le recteur.

Pour les départements c'est le préfet que est l'ordonnateur secondaire de tous les services externes des administrations de l'état (représentant de tous les ministère sauf le ministère des finances, de l'Education Nationale, de la défense et de la Justice). l'ordonnateur principal peut déléguer sa signature, on parle alors d'ordonnateur délégué. Le délégué reçoit de l'ordonnateur (principal ou secondaire) l'aptitude à signer les documents en recette comme en dépense.

Ce n'est pas une délégation de pouvoir, mais de signature. En effet, en cas de mauvais maniement de la délégation, le déléguant reste responsable (ce qui est différent d'une délégation de pouvoir, où le déléguant se décharge sur le délégué).

Exemple : le ministre délègue sa signature à son directeur de cabinet.

L'ordonnateur suppléant: il suppléait l'ordonnateur en cas d'absence ou d'empêchement, exerçant ainsi le pouvoir de l'ordonnateur.

Les décisions sont préparées par d'autre personne que l'ordonnateur, mais il demeure que sa signature de l'ordonnateur (de recette ou dépense) relève du seul ordonnateur. Et au moment où il signe, il rend l'acte exécutoire, sa responsabilité est engagée sur le contenu de l'ordre. donc il doit faire confiance à son service pour pouvoir signer aveuglément.

## 2. Les comptables publics

C'est un monopole. Ils ont le monopole du maniement des fonds publics. Ainsi seuls des agents spécialement investis à cet effet peuvent y participer. Ces agents assujettis à ce titre à une responsabilité pécuniaire personnel.

Exemple : c'est leur qualité principale (différents des ordonnateurs).

Le fait de la responsabilité pécuniaire les places dans une catégorie particulière de fonctionnaire.

Es sont tous nommés soit par le ministre des finances, soit avec son, au minimum, son agrément.

A leur nomination ils doivent constituer des sûretés (constituer une hypothèque ou accepter un cautionnement).

Exemple : une hypothèque sur leur appartement à l'état, s'ils ne sont pas propriétaire alors se sera un cautionnement, c'est-à-dire un engagement de payer à l'état une somme si... .

Une garantie juridique est donnée à l'Etat : ce que possède le comptable public pourra être donné à l'état si il y a mise en cause de la responsabilité pécuniaire personnel.

On exige des sûretés plus importante pour des fonctions plus importantes. Il y a une proportion entre les sûretés et les fonctions.

Les sûretés sont la plus part du temps mutualisée, car il y a un mécanisme d'assurance mutuelle. Ainsi chacun s'assure à auteur du cautionnement exigé de lui moyennant cotisation personnelle.

Qui ? Répartis dans toute sorte de réseaux et par delà la diversité des réseaux ils ont une mission identique.

### a. Les réseaux

- réseaux des comptables du trésor,
- réseaux des comptables des impôts indirects et des droits de douane,
- réseaux des comptables des budgets annexes et des établissements publics.

•

Comptables du trésor :

Ils interviennent sur la comptabilité du trésor public.

•

comptables directs et spéciaux: les comptables direct sont les comptables de droit commun du

trésor;

- les comptables spéciaux, dans un nombre de cas limité, sont en charge d'un type de recette et de dépense spécifique.

Exemple : L'agent comptable de la dette publique (gère la dette publique).

Il y a une division d'ordre hiérarchique (entre supérieur et subordonné) : sont comptables supérieur ceux dont les comptes relèveront directement du contrôle du juge :

- les supérieurs sont l'agent comptable central du trésor, le receveur général des finances, le payeur général du trésor, tous les trésoriers payeurs généraux (TPG),
- les subordonnées sont les trésoriers payeurs, les receveurs percepteurs, les percepteurs.

Subordonné : le supérieur hiérarchique ne peut subordonner sa décision à celle du subordonné, car les comptes du subordonné sont soumis au supérieur. Ici, c'est la supériorité de contrôle (et non d'autorité).

- 

Il y a une distinction fonctionnelle.

Il y a des comptables principales et des comptables secondaires.

C'est presque la même différence que pour l'ordre hiérarchique, les comptables principaux relèvent directement de la cour des comptes.

Les comptables secondaires remettent leur comptes au TPG à charge pour celui-ci de contrôler.

Mais le même comptable peut être et secondaire et principal, mais pas sur les mêmes comptes.

Le même agent peut être comptable secondaire dans le maniement des finances de l'état et aussi être le comptable principal des finances d'une collectivité locale. Donc coïncidence absolue entre deux distinctions : une personne pouvant être secondaire et principale en même temps.

L'existence de ce réseau où se regroupent tous les comptables du trésor, ainsi que les comptes du trésors

- sécurise les comptes (contrôles multiples),
- alimente une information continue sur la situation du trésor.

Chaque semaine il y a une centralisation (flux retracé), ainsi le ministre des finances connaît l'état exact du trésor public. Cette centralisation est publiée une fois par mois dans le Journal Officiel.

- 

Comptables des impôts indirects et des droits de douane : ils ne relèvent pas de la direction de la

comptabilité publique, mais de la direction générale des impôts (DGI) ou de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

- 

Comptables des budgets annexes et des établissements publics

b. Des missions identiques :

Article 11 à 13 du règlement général. Il y a deux types de missions :

- Tout ce qui concerne le maniement effectif des fonds (recouvrer recette, payer les dépenses, conserver ce qui doit l'être, tenir la comptabilité, conserver les pièces justifiant toute les opérations). Il est à savoir que la mise en œuvre des ordonnateurs se fait dès décembre.

Les comptables sont alors conduits à procéder à des opérations portant sur des sommes

phénoménales : ils doivent donc constituer des sûretés, rémunération dérogatoire au droit commun de la fonction publique, sans oublier des primes. C'est une rémunération en fonction des ressources du lieu où ils sont (environ 100 000F ou 200 000F par mois).

- 

Contrôle de régularité des ordres de recette et dépense (des ordonnateurs). Quand il engage la recette ou la dépense, il doit avoir avant vérifié qu'elle est régulière.

Il y a une vérification de la totalité de la procédure suivie, des exigences respectées et des chiffres.

Quand on est sûr que recette et dépense sont régulières, on les met en œuvre. Et il y a un contrôle systématique a priori.

Une sécurité demeure importante et même fondamentale : la règle de séparation comptables ordonnateurs se trouve ainsi justifiée.

A l'instant où recette et dépense sont mises en œuvre, on est en droit de considérer qu'elle est régulière. Ainsi les opérations peuvent être stupides mais doivent être toujours régulières.

- 

Ce contrôle a presque plus d'importance que l'autre tâche (mise en œuvre dès décembre des ordonnateurs), le même individu met en œuvre et contrôle en même temps.

- 

Les conditions dans lesquelles le comptable opère ce contrôle varient selon la nature des dépenses.

L'existence de ce contrôle apporte une garantie nécessaire mais insuffisante, car il est proportionné aux conditions dans lesquelles ils opèrent. Il faut donc une indépendance des comptables: leur statut y veille et la renforce car l'indépendance s'accompagne d'un système d'incompatibilité (avec d'autres fonctions).