

# Les finances de l'État

**Jean-Bernard Mattret**

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

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

© éditions du CNFPT, 2006

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

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

## LES FINANCES DE L'ÉTAT

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

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

### PREMIÈRE PARTIE : Aspects généraux

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

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

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

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

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

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

## CHAPITRE 4 : LES PRINCIPES BUDGÉTAIRES

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

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

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

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

## CHAPITRE 2 : LE VOTE DU BUDGET

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

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

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

## TROISIÈME PARTIE : L'exécution du budget

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### CHAPITRE 1 : LES CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU CONTRÔLE

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

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

## CHAPITRE 2 : LES CONTRÔLES ADMINISTRATIFS

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

## CHAPITRE 3 : LES CONTRÔLES JURIDICTIONNELS

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

## CHAPITRE 4 : LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

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

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

PLAN DÉTAILLÉ DE L'ÉPREUVE ÉCRITE DE FÉVRIER 2005 : COMMENT FINANCER LES DÉPENSES PUBLIQUES ? .....	p. 289
--	--------

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

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



# Avant-propos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

« Les dépenses soulèvent deux questions essentielles » :

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

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

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

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

# Introduction générale

## 1 - Les phénomènes financiers

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

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

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

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

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

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

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

1. JÈZE Gaston, op. cit. p. 2 et 3.

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

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

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

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

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

## 2 - La science des finances

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

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

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

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

### 3 - Le plan de l'ouvrage

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

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

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

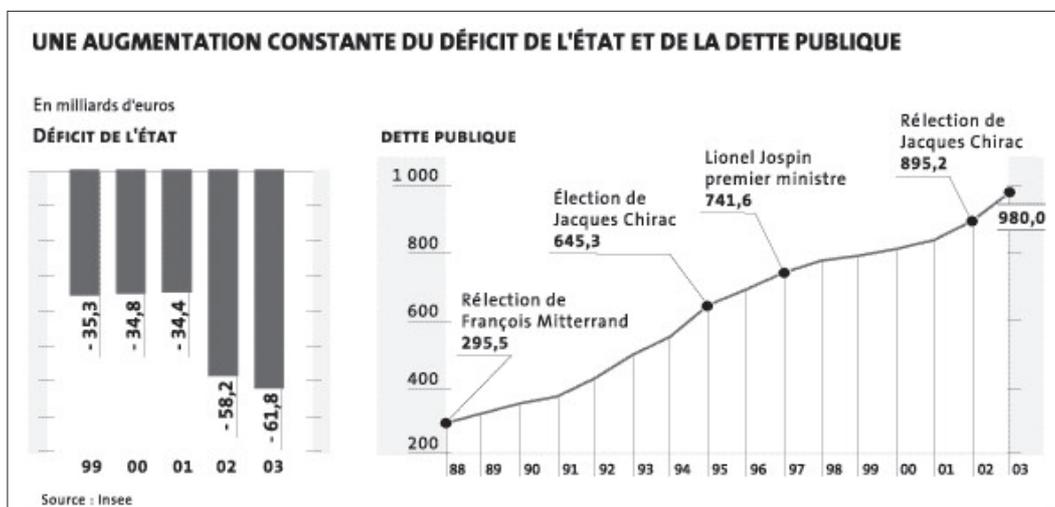
2. JÈZE Gaston, op. cit. p. 7 et 8.



# Les finances de l'État

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

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



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

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

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

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

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

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

### 1 - La nouvelle architecture du budget

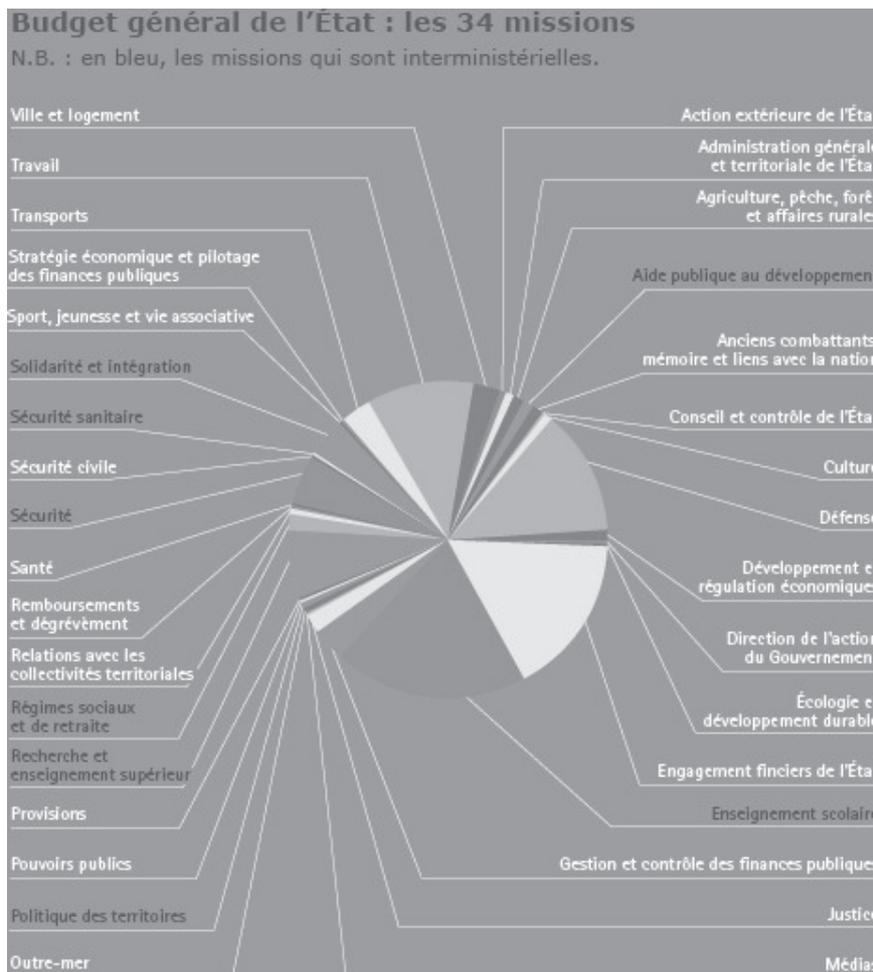
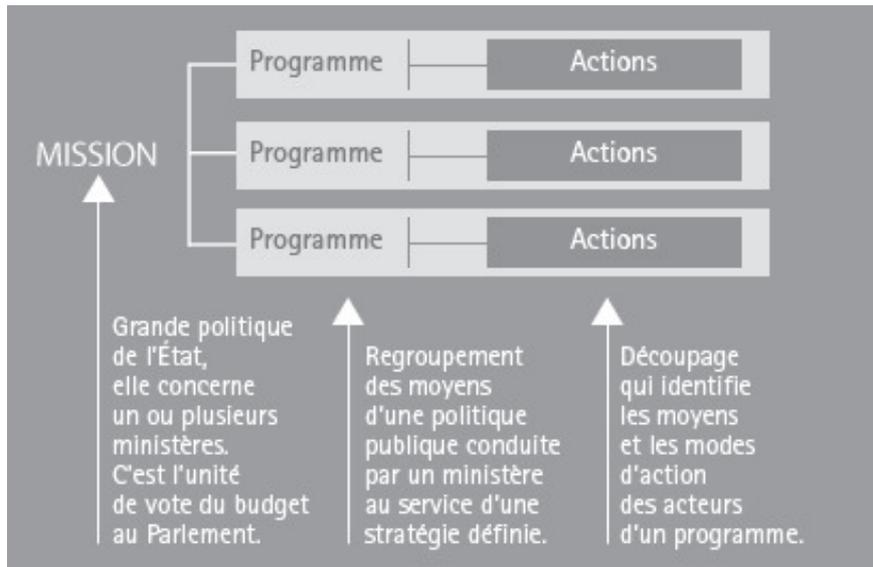
**La nouvelle architecture du budget de l'État vise à offrir une lisibilité accrue de l'action publique.** Le budget refléterait mieux les grands choix de politique publique en matière d'emploi, d'éducation, de sécurité, de logement... Il permettrait aux agents de l'État d'avoir une meilleure vision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

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

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

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

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



En millions d'euros

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

\*Répartition indicative (en équivalents temps plein travaillé)

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

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

## 2 - L'évaluation des résultats

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

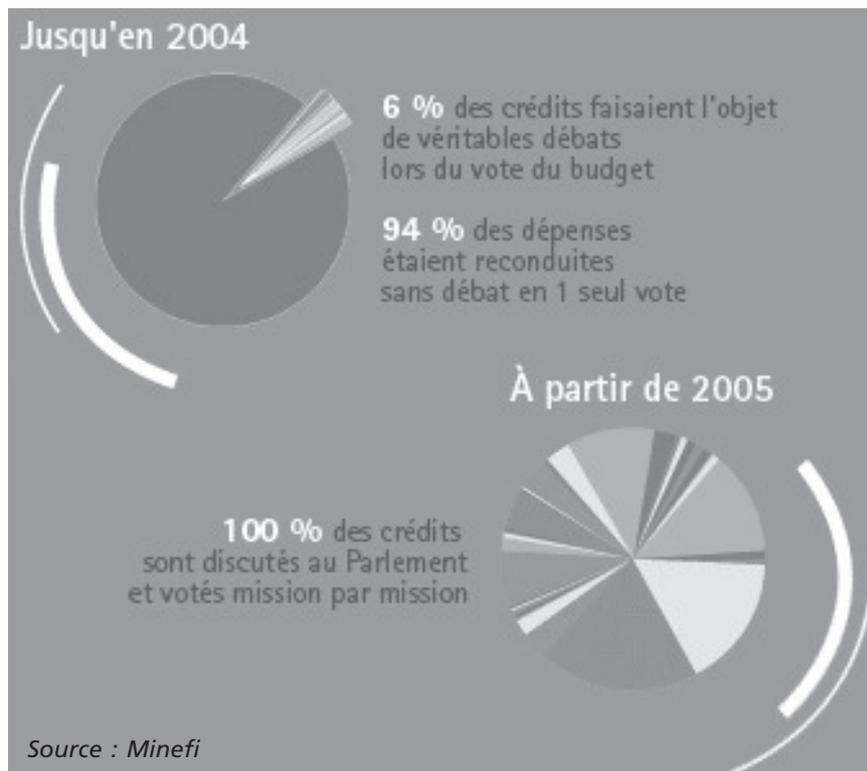
Le rapport au gouvernement concernant la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances a été remis le 16 septembre 2005<sup>7</sup>. Il reprend pour l'essentiel les observations de la Cour des comptes : « Le déroulement de la nouvelle procédure est apparu très décevant », estime le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

### 3 - Le renforcement du contrôle parlementaire

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

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

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



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

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

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

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

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

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



# Première partie

---

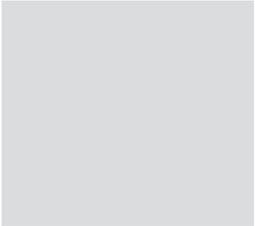
## Aspects généraux





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

---



## Chapitre 1

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



## 1 - Dépenses publiques et politique budgétaire à court terme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(1) Comptes nationaux pour la France

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.2 - La programmation pluriannuelle des dépenses publiques

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

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

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

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

« Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement ».

« Pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts ».

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

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

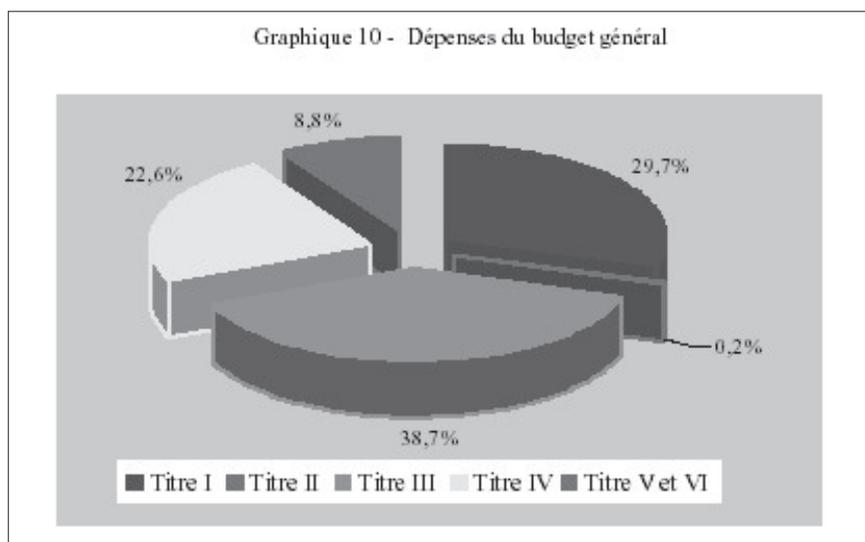
Il suffit déjà d'appréhender les grandes masses budgétaires<sup>4</sup> telles qu'elles ont été exécutées en 2004.

*En Md€*

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

Source : MINEFI, Cour des comptes

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



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

*En M€*

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

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

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

Source : Comptes ACCT, Cour des comptes.

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

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

En M€

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

Source : CGAF, Cour des comptes

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

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

### 3.1 - Effet direct sur l'économie

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

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

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

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

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

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

Source : Comptes nationaux - Base 2000, Insee.

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

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

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

### 3.2 - Effet indirect sur l'économie

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

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

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

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

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

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

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

6. Ibid.

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

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

## 4 - Influence économique des recettes publiques

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5 - Limites de la politique budgétaire

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

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

### 5.1 - La maîtrise des dépenses publiques

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

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

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

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

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

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

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

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

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

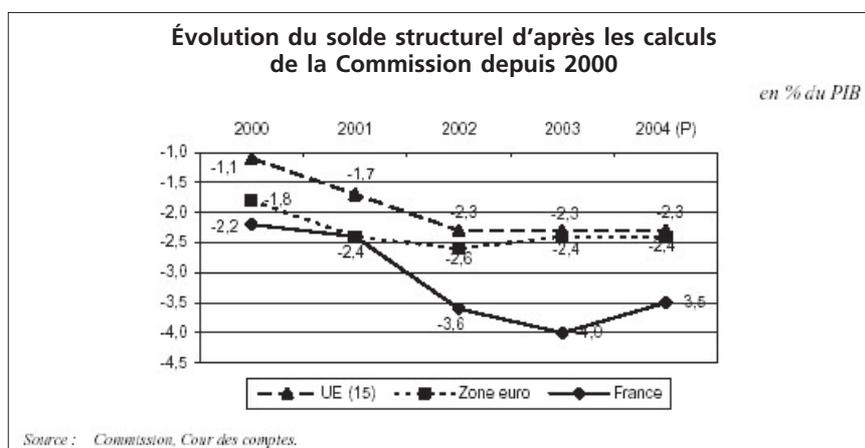
- pour la troisième année consécutive, l'État est en déficit avant même de pouvoir payer les intérêts de sa dette ;
- cet état de choses (rarissime en Europe voir page suivante) explique que, les charges d'intérêt de la dette étant financées par l'emprunt, l'endettement, qui ne cesse de croître depuis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

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

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

13. Ibid, p. 36.

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



## 5.2 - La rigidité budgétaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## POUR EN SAVOIR PLUS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## ÉVALUATION DES CONNAISSANCES

### QUESTIONS

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



## RÉPONSES

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

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

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

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

3. La politique budgétaire rencontre deux types de limites :

– la volonté de maîtriser les dépenses publiques. L'intention des gouvernements est soit de limiter la progression des dépenses publiques à celle de la production nationale, soit de les réduire afin d'accroître la part du secteur privé.

– la rigidité budgétaire. Certaines dépenses comme celles de personnel ou d'aide sociale sont irréductibles. Par exemple, la réduction des effectifs est difficilement concevable en cas de chômage. Au demeurant, une diminution des traitements servis aux fonctionnaires de l'État se heurterait à de vives réactions.

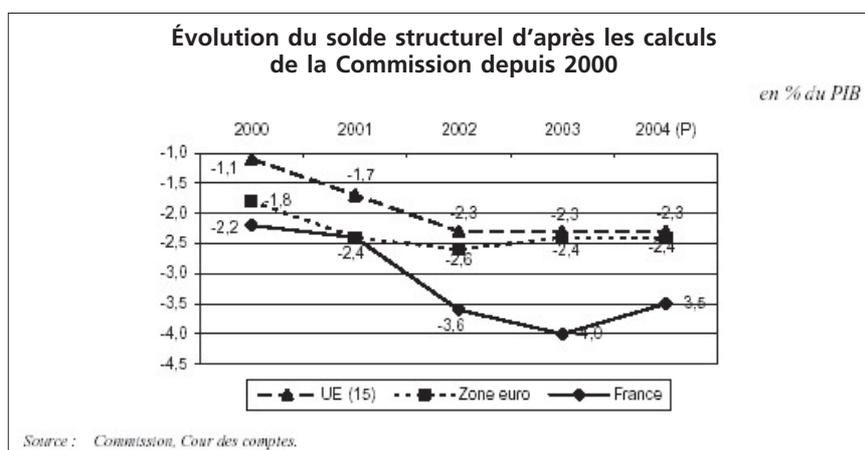
4. En raison des masses budgétaires en jeu, les dépenses publiques exercent un effet direct soit sur la consommation, par l'intermédiaire des dépenses relatives au personnel ou à l'action sociale, soit sur la production grâce aux dépenses d'investissement.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

# Les ressources publiques

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

### Chapitre 2

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

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



# 1 - Les ressources budgétaires

## 1.1 - Poids des prélèvements obligatoires

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

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

**Prélèvements obligatoires depuis 1996**

En pourcentage du PIB

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

Les prélèvements comprennent :

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

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

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

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

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

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

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

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

Les prélèvements obligatoires dans les pays industrialisés (en % du PIB)											
Pays	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
France (1)	43,1	43,6	43,9	45,0	45,2	45	45,7	45,2	44,9	44,0	44,2
Allemagne	37,9	38,1	38,2	37,4	37,0	37,1	37,7	37,8	36,8	36,0	36,2
Belgique	44,5	44,8	44,8	45	45,4	46,2	45,7	45,7	45,9	46,4	45,8
Danemark	48,8	49,9	49,4	49,9	49,8	50,1	51,5	49,6	49,9	48,9	49,0
Espagne	33,5	33,6	32,8	32,6	33,5	34,0	35,0	35,2	35,0	35,6	35,8
Grèce	30,9	31,2	32,4	40,2	34,0	35,9	36,9	38,2	36,6	35,9	35,9*
Irlande	34,4	35,5	32,8	32,8	32,2	31,7	31,9	32,2	30,1	28,4	30,0
Italie	43,4	41,4	41,2	42,7	44,2	42,5	43,3	43,2	43	42,6	43,4
Luxembourg	41,9	41,8	42,3	42,4	41,5	40,2	40,1	40,2	40,7	41,8	41,6
Pays Bas	45,4	43,4	41,9	41,6	41,9	40,0	41,4	41,2	39,8	39,2	38,8
Portugal	30,9	31,7	33,6	34,4	34,7	34,9	36	36,4	35,6	33,9	33,9*
Royaume-Uni	33,4	33,9	35	34,7	35,3	36,4	36,7	37,4	37,2	35,8	35,3
Suède	46,9	47,3	48,5	50,4	51,7	52,1	52,4	53,8	51,9	50,2	50,8
États-Unis	27,1	27,5	27,9	28,3	28,7	29,3	29,4	29,9	28,9	26,5	26,5*
Japon	28,3	27,1	27,8	27,7	28	27	26,4	27,1	27,4	25,8	25,8*
Moyenne UE 15 (2)	40,2	40,4	40,3	41,3	41,1	41,1	41,7	41,8	41,2	40,6	40,6*
Ensemble OCDE (2)	36	35,9	35,9	36,5	36,5	36,5	37	37,2	36,8	36,3	36,3*

(1) Le taux de prélèvements obligatoires de la France est ici cohérent avec les données concernant les autres pays, l'OCDE ayant conservé une présentation en ancienne comptabilité nationale (SEC 79) des taux de prélèvements obligatoires nationaux. En nouvelle comptabilité nationale, base 2000, le taux de prélèvements obligatoires de la France en 2002 s'élevait à 43,1 % du PIB.

(2) Moyenne non pondérée  
\* Données 2002

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

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

\*Données 2002

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

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

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

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

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

## 1.2 - Les impositions de toute nature

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

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

### *L'impôt*

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

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

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

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

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

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

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

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

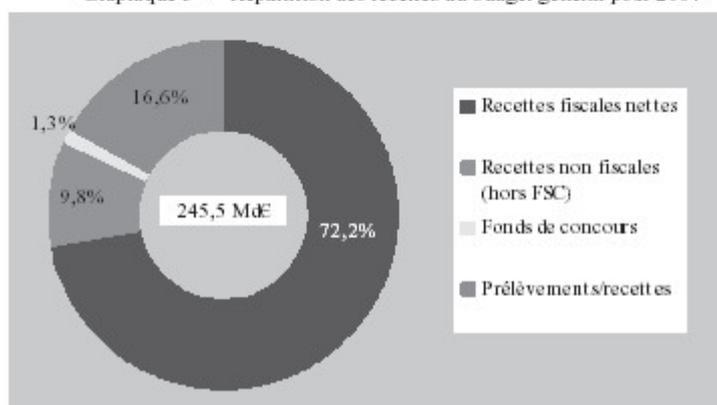
17. Cour des comptes, op. cit., p. 8. Cf supra n° 6.

En Md€

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

Source : MINEFI, Cour des comptes

Graphique 5 - Répartition des recettes du budget général pour 2004



### La taxe

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

### La redevance

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

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

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

### *Procédure d'exécution des recettes*

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

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

## 1.3 - La parafiscalité

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

Le dernier alinéa de l'article 4 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 définissait la parafiscalité : « Les taxes parafiscales, perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, sont établies par décret en Conseil d'État, pris sur le rapport du ministre des finances et du ministre intéressé. La perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances ».

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

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

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

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

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

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

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

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

Les adversaires des taxes parafiscales soutiennent :

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

Au demeurant, les taxes parafiscales contreviendraient au droit communautaire :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Tableau de financement de l'État**

<i>En milliards d'euros</i>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Ressources de financement</b>	<b>121,7</b>	<b>128,3</b>	<b>122,1</b>
<b>Dette financière négociable :</b>	<b>132,8</b>	<b>141,3</b>	<b>120,8</b>
OAT	54,2	67,7	77,0
BTAN	42,9	53,1	55,4
Solde des émissions de BTF	35,7	20,5	-11,6
<b>Dette financière non négociable (hors FMI)</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,7</b>	<b>- 0,1</b>
<b>Variation des comptes de correspondants</b>	<b>5,1</b>	<b>-14,7</b>	<b>1,5</b>
<b>Variation de la trésorerie</b>	<b>-15,0</b>	<b>3,3</b>	<b>-2,2</b>
<b>Autres opérations</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,9</b>	<b>2,0</b>
<b>Besoin de financement</b>	<b>121,7</b>	<b>128,3</b>	<b>122,1</b>
<b>Opérations budgétaires</b>	<b>50,8</b>	<b>58,1</b>	<b>45,6</b>
<b>Remboursements</b>	<b>70,9</b>	<b>70,3</b>	<b>76,5</b>
OAT et long terme	19,5	33,9	37,5
BTAN	50,2	36,3	39,0
Dette prise en charge par l'État et autres engagements	1,2	0,0	0,0

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

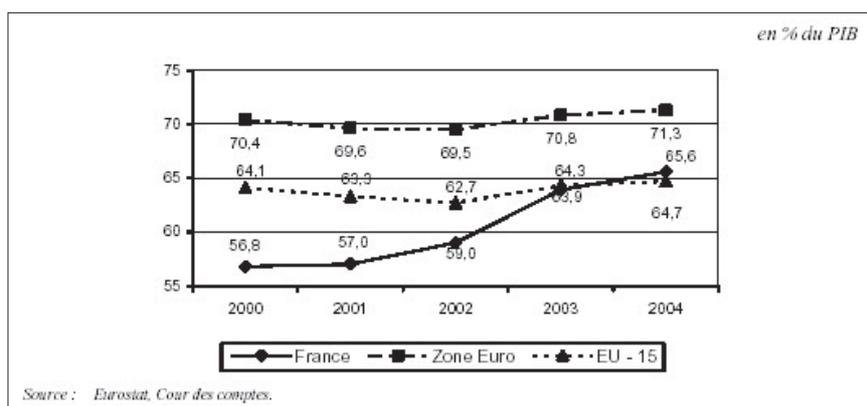
Source : INSEE, Cour des comptes.

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

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

Pour Paul Fabra :

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



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

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

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

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

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



## POUR EN SAVOIR PLUS

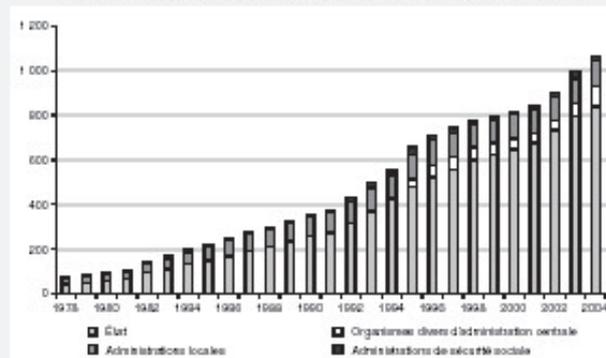
Le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques juin 2005, tome 1, rappelle, dans un encadré intégralement reproduit ici, l'exigence d'une meilleure maîtrise de la dette publique.

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

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

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

Décomposition de la dette publique française en mds d'€

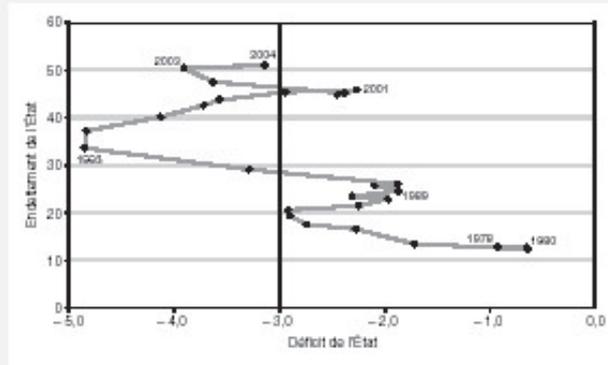


Source : Insee.

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

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

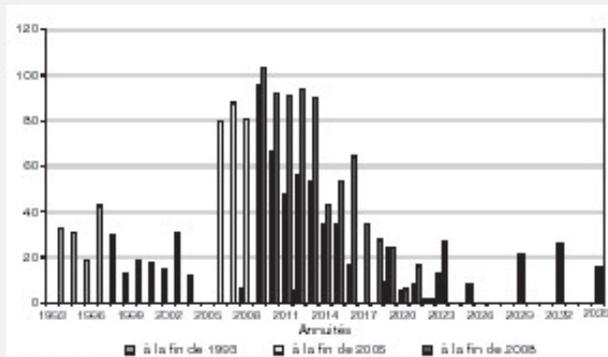
**Les déséquilibres jumeaux :  
évolution de la dette et du déficit de l'État en % du PIB**



Source : Insee.

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

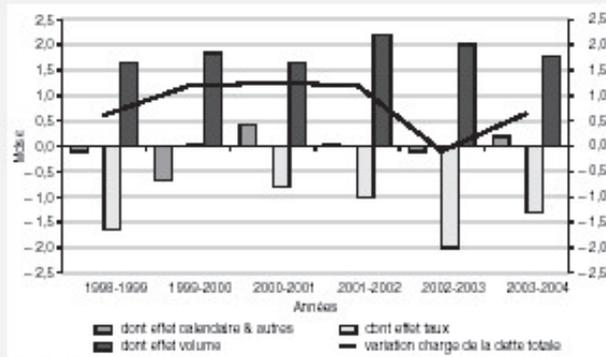
**Évolution du profil de remboursement de la dette négociable (horizon 2036)**



Source : AFT, hypothèse du Programme de stabilité CE.

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

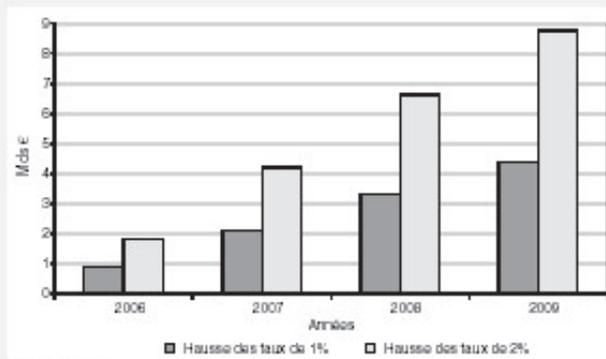
### Évolution de la charge de la dette négociable de l'État



Source : AFT.

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

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



Source : AFT.



## 1. RESSOURCES BUDGÉTAIRES

### 1.1 Poids des prélèvements obligatoires

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

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

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

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

### 1.2 Les impositions

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

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

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

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

### 1.3 La parafiscalité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## ÉVALUATION DES CONNAISSANCES

### QUESTIONS

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



## RÉPONSES

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

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

### Prélèvements obligatoires depuis 1996

En pourcentage du PIB

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

Les prélèvements comprennent :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*en Md€*

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

*Source : INSEE, Cour des comptes.*

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

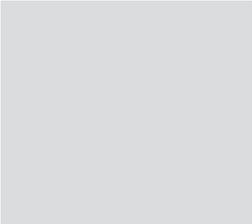


# Les dépenses publiques

---

## Nature et portée des autorisations budgétaires

**Chapitre 3**





# 1 - Nature et caractéristiques des dépenses publiques

## *Définition*

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

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

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

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

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

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

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

« L'émission, la conversion et la gestion des emprunts sont effectuées conformément aux autorisations annuelles générales ou particulières données par la loi de finances de l'année. Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les emprunts émis par l'État sont libellés en euros. Ils ne peuvent prévoir d'exonération fiscale. Les emprunts émis par l'État ou toute autre personne morale de droit public ne peuvent être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique. Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément au contrat d'émission. »

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

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

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

### *Nature politique et technique des dépenses publiques*

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

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

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

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

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

### Accroissement des dépenses publiques

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

Évolution des dépenses publiques en % du PIB

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2 - Classification des dépenses publiques

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

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

### 2.1 - Classification financière

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.2 - Classification politique

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

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

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

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

Source : *Comptes de la nation*

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

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

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

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

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

### 2.3 - Classification économique

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.4 - Classification fonctionnelle

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

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

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

## 2.5 - Les dépenses fiscales

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

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

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

**Encadré 6 : les conséquences de la LOLF sur la présentation des dépenses fiscales**

La notion de dépenses fiscales, introduite par l'article 32 de la loi de finances pour 1980, recouvre «les dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résultat de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit français». Une mesure est à l'inverse considérée comme appartenant à la norme si elle est «ancienne», ou si elle présente «un caractère général».

La LOLF définit de nouveaux objectifs en matière de chiffrage et de contrôle des dépenses fiscales. Si ces dernières continueront à être présentées dans le bleu «Voies et moyens» (art. 51-4), le Projet annuel de performances (PAP) de chaque programme inclura également une évaluation des dépenses fiscales (art. 51-5). Les débats parlementaires permettront donc d'examiner les dépenses budgétaires au regard des dépenses fiscales qui contribuent aux mêmes fins.

Dans un souci de lisibilité, chaque dépense fiscale ne dépendra, dans les Bleus, que d'un seul programme. Certaines dépenses contribuent toutefois de manière manifeste à plusieurs programmes : afin de retracer pour chaque programme l'ensemble des dépenses fiscales qui y contribuent, les PAP en feront mention, en précisant leur caractère accessoire.

Parallèlement, le Bleu «Voies et moyens» verra son format amélioré, avec dès le PLF 2006 une présentation des dispositifs par programme, et non plus par objectif et ministère. Par ailleurs, le nombre de dépenses fiscales faisant l'objet d'un chiffrage augmentera, et les explications relatives à la méthodologie et à la fiabilité du chiffrage seront introduites.

### 3 - Différents types de crédits budgétaires

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## POUR EN SAVOIR PLUS

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

Extraits du sommaire relatif à ce numéro

### LA DÉPENSE PUBLIQUE

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



## 1. CLASSIFICATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

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

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

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

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

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

## 2. DIFFÉRENTS TYPES DE CRÉDITS BUDGÉTAIRES

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

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

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

Les crédits provisionnels s'appliquent aux dépenses dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation inscrite dans la loi de finances parce que les dépenses afférentes

à ces crédits sont engagées en vertu d'une loi ou d'un règlement contresigné par le ministre des Finances. En matière de revenu minimum d'insertion (RMI), l'aide sociale accordée à telle catégorie de personnes dont on ignore le nombre exact constitue un exemple de crédits provisionnels.



## ÉVALUATION DES CONNAISSANCES

### QUESTIONS

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



## RÉPONSES

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

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

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

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

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

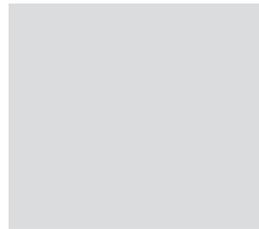
2. Réponse exacte : c) Le crédit budgétaire est une autorisation donnée au gouvernement par le Parlement dans la loi de finances. Cette autorisation de dépense est accordée au responsable d'un service pour un objet déterminé, un montant donné et une durée limitée. Les réponses a) et b) sont inexactes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

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

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

# Les principes budgétaires

---



## **Chapitre 4**

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



# 1 - Principe de l'annualité

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

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

La règle de l'annualité budgétaire signifie que :

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

## 1.1 - Principe de l'antériorité

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

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

## 1.2 - Vote annuel de la loi de finances

### *Le principe*

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

« I. - Sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes. »

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

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

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

### *Les exceptions*

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

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

« Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. L'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'Etat confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion couvre, dès l'année où le contrat est conclu, la totalité de l'engagement juridique.

« Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

« Pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts. »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Le principe*

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

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

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

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

#### *Les exceptions*

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

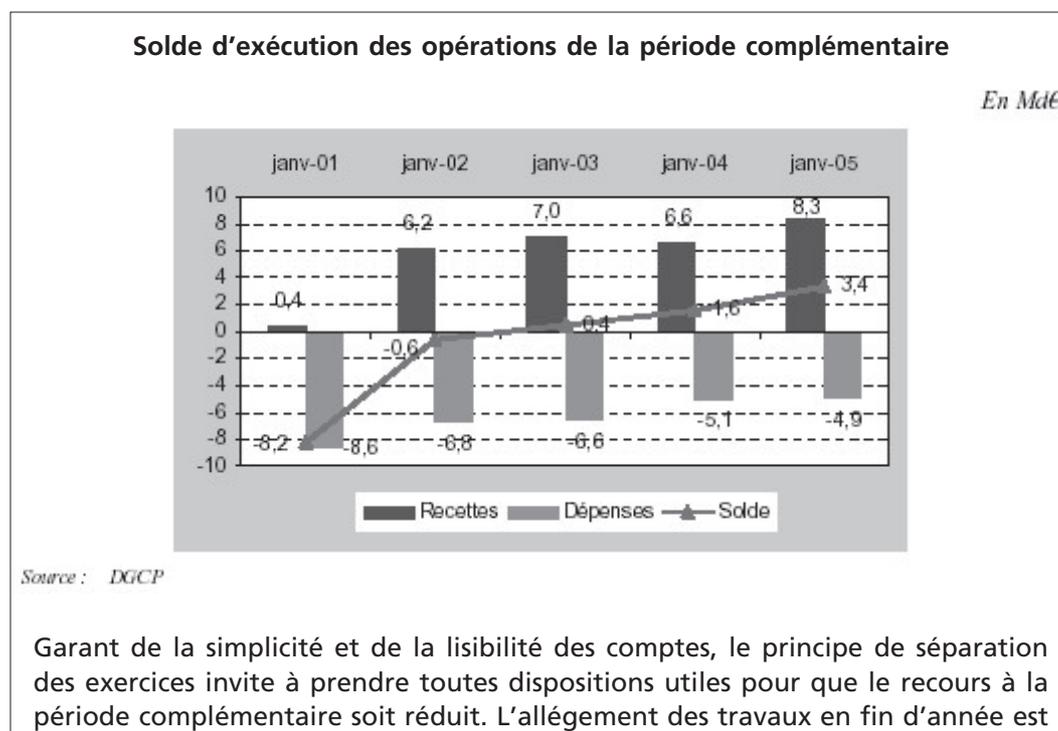
jusqu'au 10 janvier de l'année suivante. Pour les comptables chargés de payer ces dépenses, le décret du 14 mars 1986 modifié prolonge fictivement la journée du 31 décembre. C'est le système dit de la **journée complémentaire** : les comptables principaux, c'est-à-dire les trésoriers-payeurs généraux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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2 - Principe de l'unité

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

« L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général. »

Le principe de l'unité implique que :

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

Le principe de l'unité permet :

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

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

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

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

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

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

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

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 consacre les prélèvements sur recettes. Selon l'article 6 de la loi, un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales.

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

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

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

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

« I. - Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Budgets annexes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Comptes d'affectation spéciale

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

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

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

II. - Les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'État, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont retracées dans un compte de commerce déterminé.

Ce compte est divisé en sections distinguant les opérations selon leur nature.

Chaque section est dotée d'une autorisation de découvert.

Sont déterminés par une disposition de loi de finances :

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

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

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

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

#### Comptes de concours financiers

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

### Tableaux de synthèse des comptes spéciaux

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

(+ : excédent ; - : charge)

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

### 3 - Principe de l'universalité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

« Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. Les plafonds de dépenses et de charges prévus au 6° du I de l'article 34 incluent le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours.

« L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. À cette fin, un décret en Conseil d'État définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours.

« III - Les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une **procédure d'attribution de produits**. Les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables. Les crédits ouverts dans le cadre de cette procédure sont affectés au service concerné.

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

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

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

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

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

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

## 4 - Principe de la spécialité

### 4.1 - L'autorisation budgétaire est spécialisée

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

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

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

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

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

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

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

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

- les dépenses des pouvoirs publics (Président de la République, Assemblée nationale, Sénat, Conseil constitutionnel, Cour de justice de la République), qui peuvent faire l'objet de différentes dotations ;
- la dotation pour dépenses accidentelles, créée pour faire face à des calamités ou à des dépenses imprévisibles ;
- une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

Comme les programmes, les dotations sont présentées par titre.

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

## 4.2 - Atténuations au principe de la spécialité budgétaire

Le principe de la spécialité budgétaire souffre cinq aménagements :

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

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

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

L'équilibre budgétaire répond :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5.1 - La notion d'équilibre budgétaire

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

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

« Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent. »

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

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

« 8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement. »

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

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

1° Le mouvement des disponibilités de l'État ;

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

3° La gestion des fonds déposés par des correspondants ;

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

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

En millions d'euros

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

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

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



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

	<b>Solde d'exécution et PIB total</b>					
	Solde d'exécution (hors FMI)		Solde d'exécution (hors FMI et hors fonds de stabilisation des changes)		PIB (base 2000)	
	en M €	en % du PIB	en M €	en % du PIB	en M €	
1984	-24 005	-3,43	-22 286	-3,19	699 613	
1985	-24 302	-3,23	-23 368	-3,11	752 010	
1986	-22 451	-2,78	-21 509	-2,67	806 909	
1987	-21 017	-2,48	-18 303	-2,16	848 284	
1988	-15 208	-1,66	-17 485	-1,91	914 115	
1989	-15 615	-1,59	-15 304	-1,56	980 510	
1990	-14 899	-1,45	-14 201	-1,38	1 028 707	
1991	-19 925	-1,87	-20 085	-1,89	1 065 071	
1992	-33 852	-3,06	-34 501	-3,12	1 106 967	
1993	-48 136	-4,32	-48 120	-4,31	1 115 389	
1994	-46 191	-4,00	-45 595	-3,95	1 155 476	
1995	-49 192	-4,12	-49 234	-4,12	1 194 808	
1996	-44 893	-3,66	-45 037	-3,67	1 227 774	
1997	-40 690	-3,21	-40 812	-3,22	1 268 483	
1998	-37 784	-2,85	-37 734	-2,85	1 324 567	
1999	-31 405	-2,30	-31 405	-2,30	1 366 466	
2000	-29 126	-2,02	-29 152	-2,02	1 441 372	
2001	-32 026	-2,14	-32 038	-2,14	1 497 184	
2002	-49 295	-3,18	-49 296	-3,18	1 548 556	
2003	-56 946	-3,59	-56 946	-3,59	1 585 172	
2004	-43 881	-2,66	-43 881	-2,66	1 648 369	

Source : lois de règlement, Insee.

Source : Minefi, projet de loi de finances pour 2006, les chiffres clés. Le tableau est téléchargé à partir du site Internet du Minefi à l'adresse : [http://www.minefi.gouv.fr/pole\\_ecofin/finances\\_Etat/LFI/2006/plf/orientations/9\\_orientations.pdf#tab4](http://www.minefi.gouv.fr/pole_ecofin/finances_Etat/LFI/2006/plf/orientations/9_orientations.pdf#tab4)

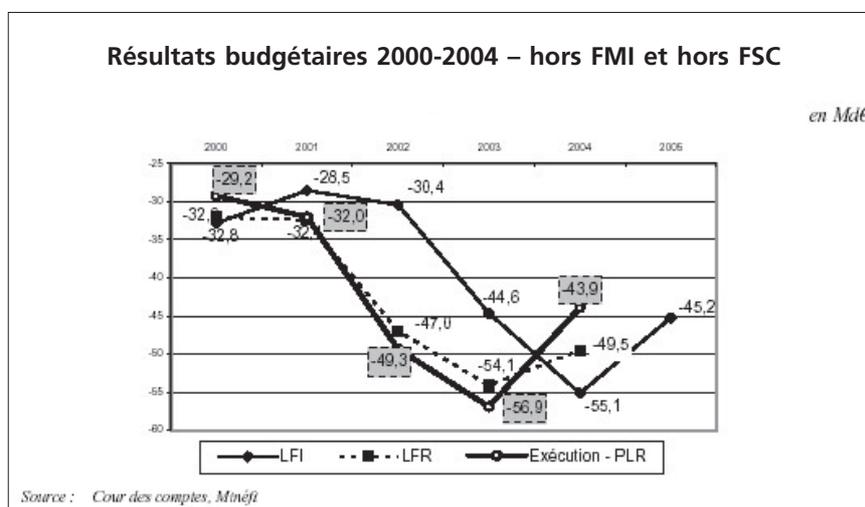
Il est possible d'avancer que la croissance économique réduit les déficits rapportés au produit intérieur brut (PIB).

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

## 6. - Principe de la sincérité budgétaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## ÉVALUATION DES CONNAISSANCES

### QUESTIONS

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



## RÉPONSES

1. La règle de l'annualité budgétaire signifie que :

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

2. Des crédits peuvent présenter un caractère pluriannuel au sens de l'article 8 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 :

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

Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. L'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'Etat confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion couvre, dès l'année où le contrat est conclu, la totalité de l'engagement juridique.

« Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

« Pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts ».

3. Les lois de programme ne constituent pas une exception au principe de l'annualité, car elles ne donnent pas lieu à autorisation budgétaire. Ce sont des engagements de l'État sans portée financière.

4. Encore appelée collectif budgétaire, la loi de finances rectificative vient modifier les prévisions contenues dans la loi de finances initiale. Généralement, chaque année, un collectif budgétaire d'automne est voté pour ajuster les prévisions de recettes et de dépenses compte tenu de l'exécution de la loi de finances initiale. Parfois, des lois de finances rectificatives sont adoptées lorsque l'alternance politique a joué.

5. Quand les dépenses et les recettes sont rattachées à l'exercice budgétaire qui les a autorisées, quelle que soit la date du paiement effectif, on est en présence du système de l'exercice.

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

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

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

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

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

Exception à l'exécution annuelle de la loi de finances : les reports de crédits, la journée complémentaire et les dépenses par anticipation.

8. Certaines dépenses bénéficient d'une autorisation anticipée sur les crédits à ouvrir sur le budget de l'exercice à venir.

9. Le principe de l'antériorité budgétaire n'est strictement appliqué que pour la loi de finances initiale.



## QUESTIONS

1. Que signifie le principe de l'unité budgétaire ?
2. Quels sont les aménagements du principe de l'unité ?
3. Quel est le montant cumulé des budgets annexes ?
4. Combien de catégories retrace les comptes spéciaux du Trésor ?



## RÉPONSES

1. D'après l'article 6 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, le principe de l'unité implique que :

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

Le principe de l'unité permet au Parlement :

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

2. Les aménagements du principe de l'unité résultent des transferts de l'État, dépenses supportées par l'État à la place des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales.

D'autres dérogations au principe de l'unité budgétaire découlent des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor.

3. Le montant cumulé des budgets annexes, « Contrôle et exploitation aériens », « Journaux officiels », « Monnaies et médailles » avoisinera, en 2006, deux milliards d'euros.

4. Les comptes spéciaux seront quatre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006 : les comptes d'affectation spéciale, les comptes de commerce, les comptes de concours financiers et les comptes d'opérations monétaires.



## QUESTIONS

1. Que signifie le principe de l'universalité budgétaire ?
  
2. Quels sont les aménagements au principe de l'universalité budgétaire ?
  
3. La redevance audiovisuelle est-elle :
  - un impôt ?
  
  - une contribution indirecte ?
  
  - une taxe parafiscale ?



## RÉPONSES

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

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

La règle de non-affectation empêche que certaines recettes servent à couvrir certaines dépenses.

2. Les compensations entre recettes et dépenses sont possibles en présence de comptes spéciaux du Trésor ainsi que de marchés de conversion ou de transformation.

Les contractions entre recettes et dépenses sont également possibles en présence de :

- budgets annexes ;
- comptes spéciaux ;
- fonds de concours ;
- rétablissement de crédits ;
- dons et legs ;
- taxes parafiscales.

3. Payée par les possesseurs d'un appareil de télévision, la redevance audiovisuelle qui finance les médias publics était qualifiée de taxe parafiscale par le Conseil constitutionnel avant la suppression des taxes parafiscales par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. Si la cinquantaine de taxes parafiscales produisait au total plus de trois milliards d'euros, la redevance audiovisuelle rapporte, à elle seule, deux milliards d'euros.



## QUESTIONS

1. Que signifie le principe de la spécialité budgétaire ?
2. Quelles sont les exceptions au principe de la spécialité budgétaire ?



## RÉPONSES

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

Cette règle consiste à n'autoriser une dépense qu'à un service et pour un objet particulier. La spécialisation s'applique au chapitre budgétaire. Elle est réalisée grâce aux décrets de répartition immédiatement publiés après le vote de la loi de finances.

2. Le principe de la spécialité budgétaire souffre cinq exceptions :

- les budgets des assemblées, Assemblée nationale et Sénat ;
- les fonds spéciaux ou secrets qui visent des crédits alloués pour l'essentiel au service du contre-espionnage ;
- les crédits globaux ouverts pour des dépenses dont la répartition ne peut être déterminée au moment où ils sont votés. Il s'agit notamment des dépenses supplémentaires de personnel liées à l'augmentation des rémunérations en cours d'année ;
- les transferts de crédit qui opèrent une modification du destinataire du crédit, sans modifier la nature de la dépense ;
- les virements de crédit qui entraînent une modification de la nature de la dépense.

# Deuxième partie

---

La préparation  
et le vote du budget

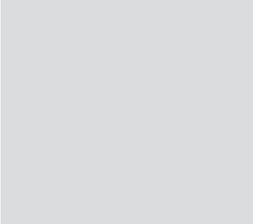




# La préparation du projet de loi de finances

---

**Chapitre 1**





## 1 - Les acteurs de la préparation budgétaire

La préparation du budget relève de la compétence exclusive du pouvoir exécutif. En effet, le budget de l'État est le reflet de la politique gouvernementale. Au demeurant, seul le gouvernement dispose des ressources techniques et humaines pour mettre au point le budget.

L'article 38 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose :

« Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances, qui sont délibérés en conseil des ministres. »

Le ministre des finances s'appuie sur une administration spécialisée dont les directions sont mobilisées pour l'élaboration du budget, qu'il s'agisse de la direction du Budget, principal artisan de la préparation budgétaire, de la direction de la prévision, de l'INSEE, de la direction du Trésor, de la direction de la comptabilité publique ou de la direction générale des douanes et des droits indirects.

Le Premier ministre n'intervient pas dans le processus technique et administratif de la préparation budgétaire.

Toutefois, à partir des grands choix proposés par le ministre des finances, le Premier ministre fixe la stratégie budgétaire. Il rend les arbitrages sur les désaccords pouvant opposer le ministre des finances aux ministres dépensiers. Ces derniers participent à la préparation budgétaire en tant que demandeurs de crédits budgétaires.

## 2 - Le calendrier de la préparation budgétaire

Sous l'empire de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, le nouveau calendrier budgétaire apparaît comme suit.

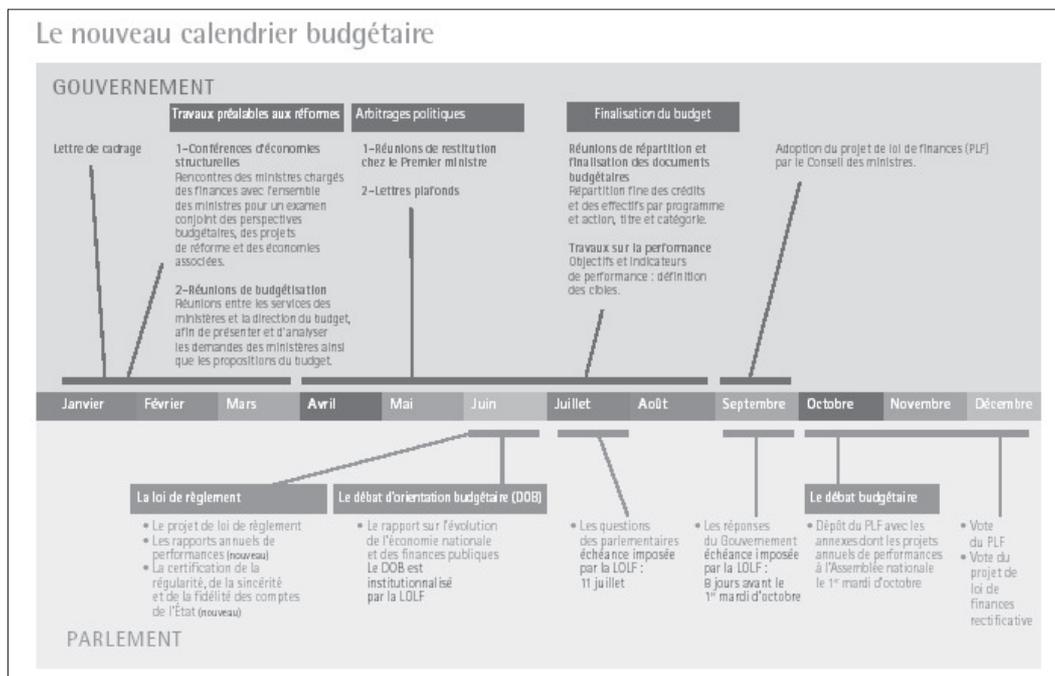
La **lettre de cadrage**<sup>1</sup> donne surtout aux ministres des orientations et des normes de maîtrise des dépenses publiques, à savoir :

- les plafonds d'évolution des dépenses de fonctionnement ;
- l'évolution des effectifs et l'estimation des mesures salariales ;
- l'évolution des dépenses d'équipement.

La lettre de cadrage arrête enfin les délais dans lesquels les propositions des ministères doivent être communiquées à la direction du Budget.

Émanant du Premier ministre, les **lettres plafonds** sont notifiées en mai à chaque ministre. Elles rappellent les principaux points d'accord et donnent point par point

1. Circulaire du 21 janvier 2005 relative à la préparation du projet de loi de finances pour 2006 dans le nouveau cadre budgétaire (J.O. n° 20 du 25 janvier 2005, p. 1320, texte n° 1).



Source de l'infographie : Minefi, *La Lettre de la réforme budgétaire*, septembre 2005, n° 12 bis.

le résultat des arbitrages. Elles précisent le montant des crédits alloués (crédits de reconduction et crédits destinés à des mesures nouvelles) à chaque ministère.

Au cours du mois de juin, un **débat d'orientation budgétaire** est organisé au Parlement<sup>2</sup>. Il se déroule sur le fondement du rapport déposé par le gouvernement au nom du Premier ministre et d'un document synthétique qui retrace l'évolution récente de l'économie nationale et des finances publiques.

Disposition applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2003, l'article 48 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 institutionnalise le débat d'orientation budgétaire créé en 1996 :

« En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances, le gouvernement doit transmettre au Parlement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques qui peut donner lieu à débat dans chacune des deux assemblées. Ce rapport doit :

« - comporter une analyse des évolutions économiques constatées depuis le rapport social, économique et financier, qui accompagne obligatoirement le projet de loi de finances ;

« - décrire les grandes orientations de politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ;

2. Voir le rapport sur l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, juin 2005, à l'adresse Internet du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : [http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget\\_etat/index.htm](http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget_etat/index.htm).

« - évaluer à moyen terme les ressources de l'État ainsi que ses charges ventilées par grandes fonctions...

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, ce rapport comporte la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

**Comme pour les communes de 3 500 habitants et plus, les départements et les régions, aucun vote du Parlement ne sanctionne le débat d'orientation budgétaire relatif aux lois de finances.**

Disposition applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'article 49 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose :

« En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année, [...] les commissions parlementaires adressent des questionnaires au gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. Celui-ci répond par écrit au plus tard huit jours francs après la date mentionnée au premier alinéa de l'article 39. » [c'est-à-dire le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget].



## EN BREF

### 1. LES ACTEURS DE LA PRÉPARATION BUDGÉTAIRE

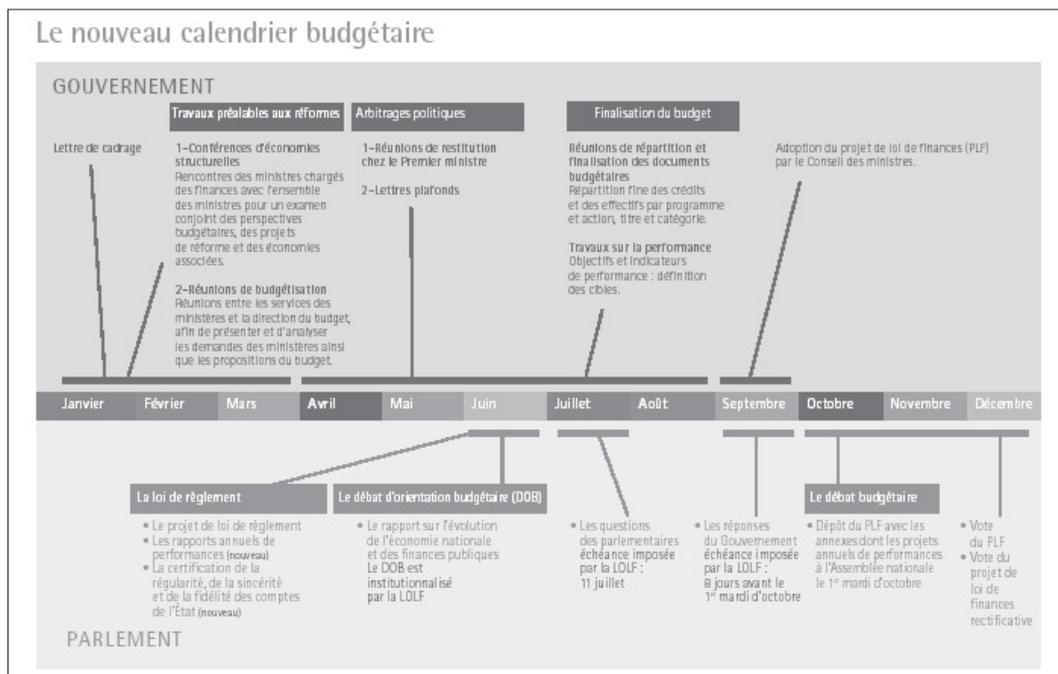
L'article 38 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose :

« Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances, qui sont délibérés en Conseil des ministres. »

Donc, le gouvernement est l'acteur exclusif de la préparation budgétaire. Le Parlement n'intervient pratiquement pas, si ce n'est au moment du débat d'orientation budgétaire. Depuis l'instauration de la cohabitation, le Président de la République, qui préside le conseil des ministres, peut commenter les principales dispositions du projet de loi de finances lorsqu'il est discuté en conseil des ministres.

### 2. Calendrier de la préparation budgétaire

Sous l'empire de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, le nouveau calendrier budgétaire apparaît comme suit :





## EVALUATION DES CONNAISSANCES

### QUESTIONS

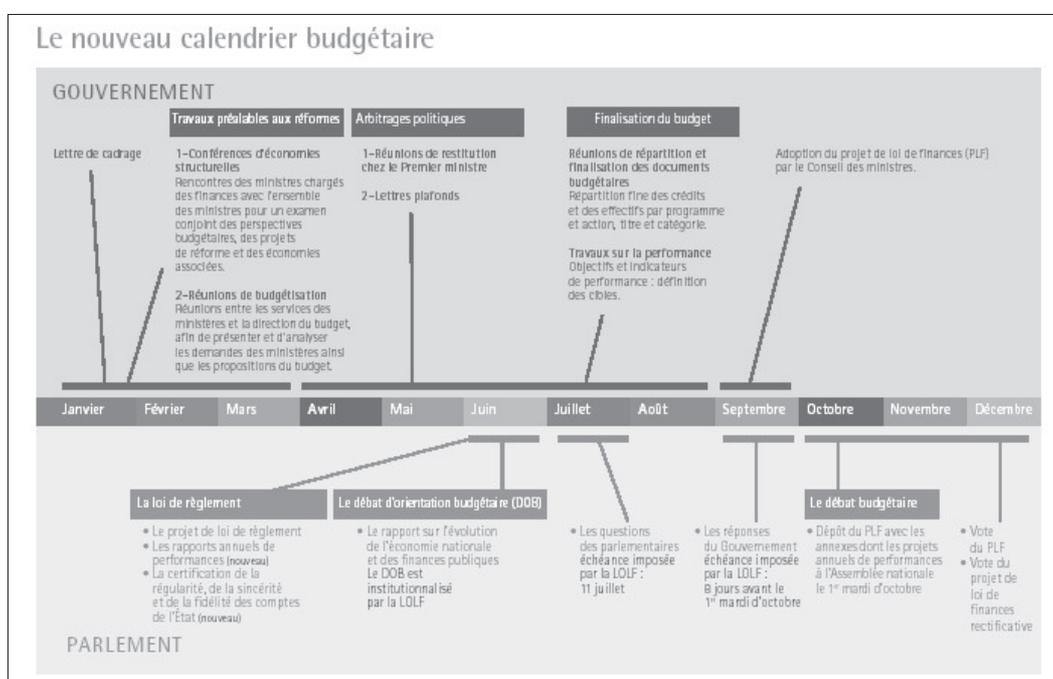
1. Dans la préparation du budget de l'État, quel est le rôle du Premier ministre ?
  - a) Il prépare le projet du budget ;
  - b) Il fixe les priorités et rend les arbitrages ;
  - c) Il présente les comptes prévisionnels de la nation.
  
2. S'agissant du budget de l'État, quel est le calendrier de préparation budgétaire ?
  
3. Les lettres de cadrage :
  - a) Sont adressées aux ministres par le ministère des finances ;
  - b) Contiennent des instructions aux ministres pour la préparation de leur budget ;
  - c) Constituent une esquisse budgétaire.
  
4. Les lettres plafonds :
  - a) Sont adressées aux ministres par le ministre des finances ;
  - b) Fixent l'enveloppe des crédits de chaque ministère ;
  - c) Plafonnent l'évolution des budgets ministériels.



## RÉPONSES

1. Réponse exacte : b) Début juillet, le Premier ministre adresse à chaque ministre une lettre plafond qui fixe l'enveloppe des crédits du ministère et met fin à toute discussion. Ces lettres sont des documents rappelant les principaux points d'accord et d'arbitrage. C'est le ministre de l'économie et des finances qui prépare le budget et les comptes prévisionnels de la Nation. Donc, les réponses a) et c) sont inexactes.

2. Sous l'empire de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, le nouveau calendrier budgétaire apparaît comme suit :



3. Réponse exacte : b). La lettre de cadrage précise les orientations budgétaires compte tenu des contraintes qui pèsent sur l'action économique du gouvernement. C'est le Premier ministre et non le ministre de l'économie et des finances qui adresse les lettres de cadrage.

La lettre de cadrage donne surtout aux ministres les principales indications nécessaires à la préparation de leurs demandes budgétaires, à savoir :

- les plafonds d'évolution des dépenses de fonctionnement ;
- l'évolution des effectifs et l'estimation des mesures salariales ;
- l'évolution des dépenses d'équipement.

La lettre de cadrage arrête enfin les délais dans lesquels les propositions des ministères doivent être communiquées à la direction du Budget.

4. Réponse exacte : b). Emanant du Premier ministre, les lettres plafonds sont notifiées à chaque ministre. Elles rappellent les principaux points d'accord et donnent point par point le résultat des arbitrages. Elles précisent le montant des crédits alloués (crédits de reconduction et crédits destinés à des mesures nouvelles) à chaque ministère.

C'est le Premier ministre et non le ministre de l'économie et des finances qui adresse les lettres de cadrage. Donc, la réponse a) est inexacte.

Les lettres plafonds, malgré le terme employé, ne plafonnent pas l'évolution des budgets ministériels. Donc, la réponse c) est inexacte.