

Finances publiques de l'État

Leçon 6 : Les grands principes budgétaires classiques

, Etienne DOUAT
, Jérémy BOUSQUET

Table des matières

Section 1. Les principes de discipline.....	p. 3
§1. L'annualité.....	p. 3
A. La présentation du principe.....	p. 3
1. La mise en place du principe.....	p. 3
2. La valeur du principe.....	p. 4
3. L'application du principe.....	p. 4
a. La fixation du début de l'année budgétaire.....	p. 5
b. Le rattachement des opérations budgétaires.....	p. 5
4. Les trois dimensions du principe.....	p. 6
a. L'antériorité.....	p. 6
b. L'autorisation unique.....	p. 6
c. L'année budgétaire doit se limiter à 12 mois.....	p. 6
B. Les assouplissements au principe.....	p. 6
1. Les aménagements de la règle de l'autorisation unique.....	p. 6
a. Les lois de finances rectificatives.....	p. 6
b. Les décrets d'avance.....	p. 7
c. La loi de règlement.....	p. 8
d. La loi de programmation des finances publiques.....	p. 8
2. Les exceptions à l'antériorité.....	p. 8
a. Le douzième provisoire avant 1958.....	p. 9
b. Le cas de retard dans le vote du budget après 1958.....	p. 9
3. Les exceptions à la limitation de l'exercice à douze mois.....	p. 10
a. Les engagements par anticipation.....	p. 10
b. Les reports de crédits.....	p. 10
§2. La spécialité.....	p. 11
A. L'apparition et le développement de la spécialité.....	p. 11
1. L'origine du principe.....	p. 12
2. L'aménagement du principe de spécialité par la LOLF.....	p. 12
B. Les exceptions au principe de spécialité.....	p. 13
1. Les virements et les transferts de crédits.....	p. 14
2. Les crédits globaux.....	p. 14
3. Les fonds spéciaux.....	p. 14
Section 2. Les principes de transparence.....	p. 16
§1. L'unité.....	p. 16
A. Le contenu du principe.....	p. 16
1. Définition.....	p. 16
2. Le renforcement du principe de l'unité.....	p. 17
B. Les aménagements de l'unité budgétaire.....	p. 17
1. Les budgets annexes.....	p. 18
2. Les comptes spéciaux.....	p. 18
a. Les comptes d'affectation spéciale (CAS).....	p. 19
b. Les comptes de concours financiers.....	p. 19
c. Les comptes de commerce.....	p. 19
d. Les comptes d'opérations monétaires.....	p. 20
3. Les opérateurs de l'État.....	p. 20
§2. L'universalité.....	p. 20

A. Le contenu du principe.....	p. 21
1. La règle du produit brut.....	p. 21
2. La règle de non affectation des recettes.....	p. 21
B. Les exceptions au principe de l'universalité.....	p. 21
1. Les exceptions à la non-compensation : les prélèvements sur recettes.....	p. 21
2. Les dérogations au principe de la non-affectation.....	p. 22

Les principes budgétaires classiques sont des règles communes à tous les budgets publics. Ils conditionnent la compréhension du budget par le Parlement lors du vote des projets de lois de finances.

Ces principes sont dits classiques de par leur nature historique, contrairement aux deux autres grands principes budgétaires, la sincérité, institutionnalisée par la loi organique du 1^{er} août 2001, et la règle de l'équilibre, mise en place par la loi organique du 17 décembre 2012. S'ils sont pour l'essentiel l'héritage du XIX^{ème} siècle, les principes dits classiques ont résisté au temps et sont toujours d'actualité. Ils ont néanmoins dû s'adapter aux nouvelles contraintes tirées de la nécessité d'introduire une pluriannualité des exercices budgétaires, d'intégrer une logique d'efficacité ou encore eu égard à la nécessité de satisfaire certaines exigences européennes.

Ces principes classiques sont nés sous l'impulsion de deux grands noms des finances publiques du XIX^{ème} siècle, le baron Joseph-Dominique Louis, ministre des finances à cinq reprises entre 1814 et 1832, et son opposant le comte Joseph de Villèle.

Ils peuvent être classés en deux grandes catégories, qui structurent notre plan :

- les principes de discipline : l'annualité et la spécialité, auxquelles s'ajoute la règle de l'équilibre (nous renvoyons pour ce dernier à la leçon suivante. Ils sont des principes de contraintes.
- les principes de transparence : l'unité et l'universalité, ainsi que la sincérité (également étudiée dans la leçon suivante).

Les principes de transparence sont nécessaires à l'information du Parlement lors du vote du projet de loi de finances. L'unité et l'universalité permettent une connaissance complète du budget.

Les principes de discipline contribuent à une rationalisation de la procédure du vote du projet de loi de finances.

Voir le [projet de loi de finances pour 2020](#).

Section 1. Les principes de discipline

Ce sont des principes de contraintes, qui visent à assujettir le gouvernement à certaines obligations, le plus souvent, pour que le parlement dispose d'une meilleure information.

Les trois principes poursuivent toutefois des objectifs différents : si l'annualité, comme l'équilibre, concernent les recettes et les dépenses, la spécialité, quant à elle, ne concerne seulement que la discipline de la dépense.

§1. L'annualité

Art. 6 de la LOLF : « *Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État.* »

Après avoir présenté le principe, il faudra étudier ses trois dimensions puis les assouplissements qu'il comporte afin de tempérer la rigueur d'un cadrage annuel.

A. La présentation du principe

1. La mise en place du principe

L'annualité est un principe d'origine anglaise. En effet, à partir de 1689, avec le vote par le Parlement du *bill of rights*, les pouvoirs du roi sont limités dans le temps. Ainsi, les recettes et les dépenses sont dès lors votées chaque année par le Parlement.

En France, l'annualité devient un principe avec les décrets de la Constituante du 17 juin 1789. Elle est ensuite intégrée dans la première constitution moderne française du 3 septembre 1791, dans son Titre V, article 1 : « *Les contributions publiques seront délibérées et fixées chaque année par le Corps législatif, et ne pourront subsister au-delà du dernier jour de la session suivante, si elles n'ont pas été expressément renouvelées.* » Concrètement, le Parlement autorise le gouvernement à percevoir les impôts pour une seule année.

Par la suite, le principe d'annualité est repris par l'ordonnance royale du 14 septembre 1822, puis par les autres grands textes du droit budgétaire postérieurs, notamment l'ordonnance du 2 janvier 1959, dans son article 2, et surtout par la loi organique du 1^{er} août 2001 qui régit actuellement le droit budgétaire. Le premier budget adopté avant le début de l'exercice est celui de 1823.

Mais l'application de ce principe n'a pas toujours été scrupuleusement respectée. Sous la III^{ème} République, entre 1920 et 1934, la technique des douzièmes provisoires a été appliquée à dix reprises. Cela est encore plus vrai pour la IV^{ème} République qui n'a voté que deux budgets dans les temps, c'est-à-dire avant le nouvel exercice.

Pour éviter le recours excessif aux douzièmes provisoires, la V^{ème} République inscrit dans sa constitution, à l'article 47, le principe d'antériorité avec des délais à ne pas dépasser. Selon l'idée d'un parlement rationalisé que sous-tend la constitution actuelle, si le projet de la loi de finances pour l'année à venir n'est pas voté par les deux assemblées dans les délais impartis, le gouvernement peut mettre en vigueur le budget par voie d'ordonnance.

2. La valeur du principe

Ce principe repose sur l'article 47 de la Constitution qui précise que la loi de finances de l'année doit être votée avant le début de l'exercice, c'est-à-dire le 1^{er} janvier.

D'autres dispositions sur l'annualité vont figurer dans la loi organique relative aux lois de finances. Elle regroupe en effet plusieurs dispositions sur ce principe. C'est notamment le cas de son article 1^{er} qui énonce que l'exercice de l'année budgétaire s'étend sur l'année civile. On retrouve aussi le principe d'annualité à l'article 6 alinéa 2 de la LOLF : le budget décrit pour une année les recettes et les dépenses de l'État. Il suppose une annualité de l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement et une annualité de l'exécution comptable. D'autres articles de la loi organique rappellent avec beaucoup de force ce principe comme les articles 8 (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) et 15 (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).

Le principe d'annualité est donc bel et bien un principe qui dispose d'une base constitutionnelle.

Remarque

Actualité : la procédure d'adoption de la loi de finances prévoit un échéancier débutant au plus tard le 1^{er} mardi d'octobre, c'est la date à laquelle le Gouvernement adresse le projet de loi de finances aux assemblées. Le délai court sur 70 jours au maximum laissant 40 jours à l'Assemblée nationale et 15 jours au Sénat ce qui permet que le projet soit adopté entre le 10 et le 20 décembre. Or, [le projet de révision constitutionnelle lancé en 2018](#) prévoyait une réduction et une nouvelle répartition des délais : le délai devrait passer à 50 jours avec une répartition 25 AN et 15 Sénat. Cependant, [le nouveau projet de loi constitutionnelle enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 août 2019](#) qui s'y substitue ne prévoit plus une telle disposition.

3. L'application du principe

Ce principe étant un facteur d'ordre, deux questions principales sont posées : quel est le début de l'exercice ? Comment doit-on rattacher les recettes et les dépenses à l'exercice ?

a. La fixation du début de l'année budgétaire

L'annualité budgétaire signifie que l'autorisation parlementaire est donnée pour une année. Pour cela, l'antériorité de l'autorisation est nécessaire. L'annualité ne peut en effet fonctionner que si le projet de loi de finances est voté avant le début de l'exercice, qui correspond, en France, au début de l'année civile qui commence le 1^{er} janvier. Il y a alors correspondance entre l'année civile et l'année budgétaire, cela s'appelle « l'exercice ».

Il ne faut toutefois pas croire qu'il s'agit d'une règle générale puisque, par exemple, le Royaume-Uni débute son année budgétaire le 1^{er} avril et les États-Unis le 1^{er} octobre.

Les États-Unis ont abandonné le 1^{er} juillet. Ils ont fixé le début de l'année budgétaire le 1^{er} octobre : l'année budgétaire commence en même temps que l'année universitaire.

Au Royaume Uni, le calendrier commence le 1^{er} avril afin que les parlementaires disposent de temps supplémentaire (ce qui n'est pas forcément vrai) : ils disposent de la session d'automne et de printemps. La plupart des pays du Commonwealth ont repris cette idée du 1^{er} avril. Dans les pays européens, le Royaume-Uni était le seul à avoir gardé cette base.

b. Le rattachement des opérations budgétaires

Comment rattacher les recettes et les dépenses à l'année budgétaire ?

Il s'agit de la dimension comptable de l'annualité, l'autorisation d'exécution est limitée à douze mois. En effet, l'ouverture des crédits et l'autorisation de prélever les impôts s'achèvent le 31 décembre ; au-delà, elles sont caduques.

La loi de finances doit être ainsi exécutée entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année budgétaire.

Deux systèmes vont être appliqués et se sont opposés sous la Restauration.

- Le **système de la gestion** appelé également « système des comptes de caisse » : le critère de rattachement est la date de l'opération de caisse. On se pose la question suivante : à quelle date une recette va-t-elle être encaissée ? Si la recette est encaissée sur 2019, ce sera une recette 2019. Si une dépense est décidée en 2019 mais encaissée en 2020 ? Elle sera rattachée à l'exercice 2020. Il en va de même pour les dépenses.
 - Quels sont les avantages d'un tel système ? La comptabilité correspond exactement à la réalité des avoirs.
 - Quels sont ses inconvénients ? Il existe une distorsion de la trésorerie si des recettes sont encaissées rapidement et des dépenses retardées. Il sera possible de jouer sur la date du 31 décembre en faisant la chenille dans le but de retarder des dépenses. Par ailleurs l'autorisation étant limitée à un an, les opérations au delà du 31 pourront être interdites ce qui poussent les organismes dépensiers à gaspiller tous leurs crédits avant la fin de l'année.

Ce système de la gestion, de compte de caisse, est simple, lisible, facile à comprendre mais peut permettre des manipulations.

- Le **système de l'exercice** : c'est un système totalement différent où l'on ne s'intéresse plus à la caisse. L'on se concentre plutôt sur la date de naissance de la créance ou de la date de dépense de la dette.

Exemple

En matière de dépense, du matériel est commandé au mois de novembre mais livré le 26 décembre 2019. La dépense sera payée en janvier 2020. A quelle année va-t-on rattacher la dépense ? 2019. Pour une recette, il en va pareillement : si l'État a fourni un service avant le 31 décembre, la recette afférente sera une recette de 2019.

- Quel est l'avantage d'une telle méthode ? Elle tient compte des droits acquis et de la règle du service fait. Elle permet aussi de donner une image fidèle du résultat de l'exercice.
- Quel est son inconvénient ? Le compte ne peut être clôturé tant que toutes les opérations ne soient réalisées alors que les délais d'exécution peuvent dépasser l'année budgétaire.

Si l'État a fonctionné pendant un certain temps en utilisant exclusivement le système de la gestion, des comptes de caisse, avec l'article 28 de la LOLF, l'État est à présent obligé de tenir une comptabilité d'exercice. Or, les deux ne peuvent pas correspondre exactement. On peut toutefois en cas de circonstances particulières prolonger le délai pour l'encaissement des recettes (notamment en cas de grèves, d'événements sociaux, etc.) qui ne peut excéder depuis 2005, vingt jours.

4. Les trois dimensions du principe

Le principe d'annualité entraîne trois obligations distinctes.

a. L'antériorité

Le budget, et plus largement la loi de finances initiale doivent être votés avant le 1^{er} janvier, avant le début de l'exercice. Il s'agit d'une procédure de dissuasion budgétaire car il existe une possibilité pour le Gouvernement de mettre en vigueur le budget par ordonnance.

b. L'autorisation unique

Le parlement doit donner pour l'année une autorisation unique : une fois pour toute.

c. L'année budgétaire doit se limiter à 12 mois

Autrement dit, le gouvernement dispose de 12 mois pour encaisser les recettes et payer les dépenses avec un délai supplémentaire de 20 jours en cas de circonstances particulières. C'est un principe de remise en ordre. Le gouvernement doit demander l'autorisation chaque année au parlement. On le comprend, c'est donc un principe avant tout démocratique.

B. Les assouplissements au principe

Ils sont relativement nombreux mais ils n'ont pas tous la même importance.

1. Les aménagements de la règle de l'autorisation unique

Ces aménagements ne remettent pas en cause la transparence qui est l'objectif principal de l'annualité. En cela, on peut juger ces aménagements tout à fait acceptables.

a. Les lois de finances rectificatives

La loi de finances de l'année est prévisionnelle donc aléatoire car elle est basée sur des perspectives de croissance qui doivent être le plus vraisemblables possibles mais qui peuvent présenter des décalages en phase d'exécution. Cela explique qu'elle puisse être modifiée en cours d'exercice par une ou des lois de finances rectificatives. Ces dernières sont prévues et régies par l'article 35 de la LOLF. Ces lois sont les seules à pouvoir modifier les chiffres de la loi de finances initiale mais elles ne peuvent pas intervenir dans le domaine obligatoire de la loi de finances de l'année. La loi de finances rectificative pourra seulement intervenir dans des dispositions de contenu exclusif des lois de finances ou de contenu facultatif.

Elle intervient obligatoirement si les "grandes lignes" de l'équilibre économique et financier définies par la loi initiale sont modifiées. Il y a au minimum une (celle de décembre : on est en fin d'année et il faut adapter les chiffres de recettes et de dépenses) et au maximum quatre.

Cette loi rectificative a deux objectifs : un d'ajustement des chiffres et un autre plus politique permettant d'adopter des dispositions impopulaires ou pour modifier l'orientation en cas d'alternance en cours d'année. Elle peut être utilisée de manière très différente.

Elles sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année et comprennent elles aussi un article d'équilibre (art. 35 de la LOLF).

Consulter la [Loi de finances rectificatives du 2 décembre 2019](#).

b. Les décrets d'avance

Il s'agit d'une procédure prévue à l'article 13 de la LOLF. Cet article prévoit que le Gouvernement peut ouvrir des crédits en cas d'urgence sans attendre la loi de finances rectificatives. Par conséquent, le décret d'avance constitue de l'argent que le gouvernement aura décidé d'avance par rapport à la loi rectificative. Il existe une distinction, deux catégories de décrets d'avance.

- Le **décret gagé** : si le gouvernement a besoin de 500 millions et que c'est urgent, il est tout à fait possible d'ouvrir par décret cette somme mais seulement après avoir annulé 500 millions de dépenses en guise de gage. Il ne peut pas affecter l'équilibre budgétaire. Comment va-t-il fonctionner ? C'est un décret qui est pris sur rapport du Ministre des Finances sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. l'article 13 va énoncer la manière dont doit se dérouler la procédure. Le gouvernement doit demander l'avis aux commissions des finances qui disposent de 7 jours pour formuler le formulaire. Le gouvernement n'est cependant pas tenu de suivre cet avis. Ce décret d'avance ne peut pas dépasser une limite : la limite de 1 % des crédits ouverts par la loi de finances initiale. Autrement dit, on peut intervenir mais cela doit être gagé et il ne doit pas dépenser 1 % du total des crédits ouverts par la loi de finances.
Une fois que ce décret est publié, il doit être ratifié par la prochaine loi de finances rectificatives.

Exemple

Exemples d'utilisation : crise de la vache folle en 2001 où 1 milliard d'euros a été ouvert par décret d'avance au profit du Ministre de l'Agriculture (les crédits gagés ont été constitués par une baisse des crédits d'investissement du Ministre de la Défense). Ils sont aussi beaucoup utilisés pour financer les OPEX (opérations militaires extérieures) qui sont décidées en cours d'année budgétaire.

- Le **décret non gagé** : celui-ci doit être justifié non seulement par l'urgence, mais aussi par une nécessité impérieuse d'intérêt national. La « nécessité impérieuse d'intérêt national » est une notion indéfinie et indéfinissable qui dépend finalement de l'appréciation qu'en fait le Gouvernement. La procédure sera ici un peu différente : le décret sera délibéré obligatoirement en Conseil des ministres et il n'y a pas d'obligation de procéder à une annulation de la somme dont le Gouvernement a besoin. La limite de 1 % n'est pas non plus applicable. En revanche, le Gouvernement sera tout de même tenu d'informer les commissions parlementaires. Il doit aussi déposer immédiatement un projet de loi de finances rectificative. Ces décrets ne sont que très rarement utilisés. Cela a été seulement trois fois le cas : en 1974

pour financer les dépenses concernant l'élection présidentielle anticipée, en 1976 après la sécheresse et en 1977 pour faire face aux inondations dans le sud-ouest de la France.

c. La loi de règlement

Cette loi est prévue à l'article 37 de la LOLF. A travers elle, le Parlement peut accorder des autorisations rétroactives au gouvernement. Si le premier n'a pas accordé des autorisations de dépenses et que ces demandes n'ont pas été faites, elles doivent être acceptées de façon rétroactive. Ici on fractionne l'autorisation.

C'est une loi qui intervient a posteriori, une fois l'exercice achevé. Elle rend compte des dépenses effectivement réalisées et des recettes réellement perçues. Elle n'est pas une loi de prévision.

Elle a deux utilités :

- Constater les résultats financiers de chaque année civile et approuver les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances initiale complétée le cas échéant par ses lois rectificatives.
- Elle va ensuite accorder des autorisations. Elles peuvent être rétroactives.

Exemple

Intervention militaire : on donne une autorisation rétroactive. Les autorisations les plus importantes sont par rapport au déficit, d'abord on le constate puis on l'autorise (par le Parlement).

Consulter la [Loi de règlement pour 2018](#).

d. La loi de programmation des finances publiques

Elle découle de l'article 34 de la Constitution modifié en 2018 : la LPFP contient le budget triennal de l'État, un budget prévu pour trois ans qui va s'imposer aux lois de finances.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 introduit une nouvelle catégorie de lois, les lois de programmation, au sein de l'article 34 de la Constitution : « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.* »

Il s'agit de lois ordinaires qui encadrent les lois de finances et les lois de finances de la sécurité sociale. Mais depuis la [loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, promulguée le 17 décembre 2012](#), les lois de programmation des finances publiques sont encadrées. La loi organique est la mise en œuvre en droit interne du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), signé en mars 2012.

Désormais, la loi de programmation doit ainsi préciser l'objectif à moyen terme (OMT), la trajectoire pour y parvenir et les modalités du mécanisme de correction. Chaque mission de l'État fait l'objet d'un plafond de dépenses sur trois ans (budget triennal).

Toutes les lois de programmation sont structurées en deux parties, la première fixe l'évolution des recettes, des dépenses et du solde par secteur, la seconde fixe les règles de gouvernance.

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, quatre lois de programmation des finances publiques ont été votées, la première pour la période 2009-2013, la seconde pour 2011-2015 et la troisième pour 2013-2017 et la dernière pour 2018-2022. La seconde loi a été adoptée de manière anticipée, la crise économique et financière ayant rendu la première loi de programmation caduque.

Consulter la [Loi de programmation 2018-2022](#).

2. Les exceptions à l'antériorité

Ici, il s'agit véritablement de violations du principe d'annualité car les exceptions qui vont être présentées causent des désordres dans le déroulement des opérations financières. Si l'autorisation budgétaire n'est pas

donnée au préalable, cela signifie qu'elle le sera avec retard ou même qu'elle ne le sera pas du tout. Précisons que les lois rectificatives portent également atteinte à l'antériorité.

a. Le douzième provisoire avant 1958

L'antériorité pouvait être remise en cause par deux procédures qui n'existent cependant plus :

- Les 12^{èmes} provisoires : c'est une procédure que l'on trouvait sous les 3^{ème} et 4^{ème} Républiques, ou au budget de l'Union européenne. Si la loi de finances n'était pas votée avant le début de l'exercice il était possible de dépenser chaque mois un douzième du budget du précédent. On commence l'année, le budget n'a pas été adopté, donc on aménage le principe le temps que le budget soit voté par le parlement. L'inconvénient était que l'on ne pouvait pas plus dépenser qu'un douzième et l'on dépensait sans avoir de visions d'ensemble.
- Les cas de reconduction du budget notamment pour une année supplémentaire. Elle s'est produite à plusieurs reprises dans des cas de crise, de difficultés.

b. Le cas de retard dans le vote du budget après 1958

Il s'agit des lois d'urgence prévues par l'article 45 de la LOLF pour tirer notamment les conséquences d'une décision du [Conseil constitutionnel du 24 décembre 1979](#) par laquelle il a reconnu que les lois adoptées selon les procédures d'urgence étaient de véritables lois de finances.

Ces lois d'urgence sont en réalité prévues par la Constitution de 1958 à l'article 47 qui prévoit qu'un budget peut ne pas être adopté dans les délais envisagés : *« si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de 70 jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance. »* Cela n'a cependant jamais été utilisé.

Par contre, l'article 47 prévoit surtout que : *« si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés. »*

L'ordonnance de 1959 a développé cette hypothèse en précisant dans son article 44 deux procédures d'urgence que le gouvernement avait la possibilité d'actionner (mécanisme du vote séparé, loi partielle, on vote uniquement la première partie du budget ; ou demande d'autorisation de percevoir les impôts jusqu'au vote de la loi de finances de l'année qui constitue une loi spéciale).

Or, en 1979, le Gouvernement a fait usage d'une procédure d'urgence dans des circonstances non prévues par l'article 44. Par une décision du 24 décembre 1979, le Conseil Constitutionnel a censuré la loi de finances pour 1980 dans son entièreté.

On s'est alors retrouvé sans une situation inédite, et face à un vide juridique. Le Gouvernement, ne pouvant d'ailleurs faire que cela, il a déposé un projet de loi spécial tel que prévu à l'article 44 de l'ordonnance de 1959. Saisi, le Conseil constitutionnel par sa décision du 30 décembre 1979 valida cette procédure. La loi de finances fut finalement votée le 18 janvier 1980.

Cet épisode est emblématique des lacunes qu'a pu contenir l'ordonnance de 1959. Si on regarde le contexte de l'adoption de cette loi, en 1959, il faut se rappeler que le juge constitutionnel n'avait pas été imaginé pour être un ennemi de l'exécutif. Il a été créé pour contrôler le législateur. C'est donc logiquement que les rédacteurs de l'ordonnance n'avaient pas envisagé cette possibilité d'une censure de la loi de finances et donc une procédure d'urgence pour palier le vide laissé.

La LOLF va donc tirer toutes les conséquences de cet épisode de 1979 :

- tout d'abord l'article 45 de la LOLF va insérer un 3^{ème} alinéa pour traiter de l'hypothèse d'une loi de finances non promulguée ni mise en application en raison d'une censure prononcée par le CC.

- Ensuite, la LOLF, dans son article 1^{er}, va compléter la liste des LF en y ajoutant les lois prévues à l'article 45, à savoir les dispositions adoptées au vu de circonstances d'urgence qui sont les deux hypothèses déjà prévues par l'article 44 de l'ordonnance de 1959. L'article 45 de la loi organique a prévu deux cas dans le retard du vote du budget, en cas de non respect des délais de vote du projet de loi de finances, deux procédures d'urgence existent (art. 45 de la LOLF) :
 - celle qui est engagée au 11 décembre et qui implique que le Parlement n'adopte que la première partie du projet de loi de finances, comprenant notamment l'autorisation de percevoir des impôts existants ;
 - et celle qui est engagée au 19 décembre et qui implique que seul l'article 1^{er} du projet de loi de finances soit adopté par le Parlement, donc n'autorisant que la perception des impôts existants.

3. Les exceptions à la limitation de l'exercice à douze mois

Il s'agit des exceptions les plus remarquables au principe d'annualité. L'autorisation n'est ici plus donnée pour un an mais pour une période différente, le plus souvent au-delà de la clôture de l'exercice.

a. Les engagements par anticipation

Ils sont prévus à l'article 9 de la LOLF. Avant le début de l'année, à partir du 15 novembre, il est possible que pour certaines dépenses le Gouvernement soit obligé de déplacer ces dépenses. L'article 108 de la loi de finances pour 2005 précise qu'à partir du 1^{er} novembre de chaque année et dans la limite du quart des crédits de l'année en cours ouverts par les lois de finances sur les titres correspondants de chaque programme ou dotation, les engagements de dépenses autres que de personnel et d'investissement peuvent être pris sur les crédits de l'année suivante.

b. Les reports de crédits

Art. 8 de la LOLF :

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

Certaines dépenses nécessitent d'être exécutées sur plusieurs années. Pour cela, il existe les autorisations d'engagement (AE) qui sont la « *limite supérieure des dépenses pouvant être engagées* » sur le même programme ou sur un programme poursuivant les mêmes objectifs.

Cette autorisation d'engagement est ouverte jusqu'à ce que le dernier crédit de paiement (CP) soit ordonné. Les crédits de paiements sont la « *limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année* » dans le cadre d'une autorisation d'engagement. Ces crédits sont consommés dès qu'ils sont affectés. Ils doivent être inscrits dans les lois de finances successives.

La loi organique de 2001 a généralisé la technique des autorisations d'engagement à l'ensemble des crédits, à l'exception des dépenses de personnel, tandis que l'ordonnance du 2 janvier 1959 limitait ces autorisations aux dépenses d'investissement.

Exemple

Prenons un exemple pour expliciter les autorisations d'engagement et les crédits de paiements. Un marché de 100 000 est passé par l'État pour une durée de quatre ans. La première année, l'État paie 50 000 euros, puis 20 000 euros l'année suivante, 10 000 euros la troisième année et 20 000 euros la dernière année. Ainsi, à la fin de l'année N + 3, l'autorisation d'engagement est close, les crédits de paiements ayant été totalement engagés.

	Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3
AE	100 000 €	50 000 €	30 000 €	20 000 €
CP	50 000 €	20 000 €	10 000 €	20 000 €

Les crédits qui n'ont pas été utilisés dans le courant de l'année peuvent être reportés sur l'exercice suivant, c'est ce que l'on nomme les reports de crédits. Ces reports ne devraient pas exister si l'on appliquait strictement le principe d'annualité. Cependant une application rigide entraîne généralement une accélération de la consommation des crédits en fin d'année souvent peu justifiée au regard de l'utilité de cette consommation. En effet, si des crédits ne sont pas utilisés, ils risquent d'apparaître inutiles et donc d'être supprimés l'année d'après. Certaines administrations préféreront les dépenser inutilement plutôt que de risquer de les voir disparaître.

Pour éviter un tel gaspillage mais aussi pour ne pas perturber les investissements par des découpages annuels, le Gouvernement recourt à la procédure de report qui est prévue à l'article 15 de la LOLF. Deux catégories de report de crédits sont prévus :

- Les **reports d'autorisation d'engagement (AE)** : il s'agit de la limite maximale des dépenses qui pourront être engagés par les organismes de l'État. Une dépense engagée, c'est une dépense commencée. Cette autorisation d'engagement pourra jouer pour des sommes valables pour plusieurs années. Par conséquent, en fin d'année une AE peut parfaitement ne pas être totalement consommée. Il sera possible soit de l'annuler soit de la reporter sur l'année suivante. En somme, il s'agit de prendre une autorisation de dépense et de la basculer sur l'année suivante. L'article 15 fixe deux conditions du report d'AE : ce report doit être décidé par un arrêté inter-ministériel et il ne peut être reporté que sur le même programme ou à défaut sur un programme ayant les mêmes objectifs. Les arrêtés de report doivent être publiés au plus tard le 31 mars.
- Le **report de crédit de paiement (CP)** : il s'agit de la limite supérieure des crédits pouvant être payés par les comptes publics pendant l'année enfin de consommer les AE. Il s'agit de dépenses effectivement engagées. C'est la charge de la dépense nécessaire au paiement de la fraction de investissement réalisé au titre de l'année considérée dans le cadre des AE (qui sont pluriannuelles). La LOLF impose une condition supplémentaire en comparaison avec les reports d'AE : le report de crédit est strictement limité à 3 % des crédits initiaux. Cette limite de 3 % montre bien qu'un CP est normalement une limite annuelle. Il en est de même pour les crédits ouverts au titre des fonds de concours. Ces reports doivent être pris par arrêtés signés par le ministre du Budget et le ministre concerné avant le 31 mars de l'année suivant l'exercice concerné. Il s'agit seulement d'une souplesse très limitée.

§2. La spécialité

Art. 7 de la LOLF :

« Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation. »

Le principe de spécialité ne va concerner que les dépenses : la spécialisation des crédits votés en loi de finances conduit à lier le gouvernement en termes d'exécution budgétaire. Pour traiter de ce principe, nous présenterons ses origines avant d'étudier les aménagements apportés à ce principe par la LOLF puis ses exceptions.

A. L'apparition et le développement de la spécialité

Ce principe joue à deux niveaux :

- au niveau du vote de la loi de finances,
- au niveau de l'exécution du budget.

Selon l'intensité du pouvoir financier détenu par le Parlement, ce dernier est plus ou moins tenu de voter le budget dans sa globalité selon le système de l'abonnement ou au contraire amené à exercer un réel pouvoir financier en votant le budget à un niveau suffisamment précis, spécialisé permettant de lier le gouvernement en termes d'exécution.

1. L'origine du principe

Le principe de spécialité ou de spécialisation des crédits votés par le Parlement en loi de finances permet une répartition des crédits en unité. La finalité de ce principe est de permettre un contrôle des dépenses par le Parlement plus approfondi et de limiter ainsi la marge de manœuvre du Gouvernement dans l'exécution du budget. En effet, en principe, cette répartition des crédits ne peut pas être modifiée sans le consentement du Parlement.

Au début du XIX^{ème} siècle, il n'existait pas de principe de spécialité. Le Parlement votait les recettes mais pour les dépenses le gouvernement n'était aucunement contraint. Il s'agissait de ce qu'on appelle « le système de l'abonnement ». C'était un vote global qui laissait le gouvernement totalement libre de l'orientation à donner aux crédits durant l'exercice budgétaire.

La spécialisation est apparue en France dans la loi de finances pour 1817, avec le vote du budget par ministère. Ainsi, chaque ministère disposait librement de son enveloppe de crédits. Cette spécialisation se précisa par la suite. Par l'ordonnance du 1^{er} septembre 1827, les crédits sont votés par section de ministère, puis avec la loi du 29 janvier 1831, la spécialisation se fait désormais au niveau du chapitre budgétaire.

Après un court épisode durant la première partie du Second Empire pendant lequel la spécialisation des crédits est établie à nouveau par ministère, le budget est voté de nouveau par chapitre de 1869 à 2001, à l'exception d'années exceptionnelles avec un vote global des crédits, comme lors des deux guerres mondiales.

Mais cette spécialisation par chapitre connaît des inconvénients dans le temps du fait de leurs multiplications. Ainsi, alors qu'en 1827, le budget était réparti entre 164 chapitres, il en existait 4 000 en 1956. La conséquence directe de cet accroissement considérable est la séparation de l'unité de vote et de l'unité de spécialité. En effet, les délais du vote du projet de loi de finances au Parlement ne permettent pas un vote par chapitre. L'unité de vote est alors le titre.

Cependant, bien qu'elle reprenne le principe de spécialité, l'ordonnance du 2 janvier 1959 précise que les crédits « *sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination* ». L'innovation vient de la répartition des dépenses par destination, introduisant ainsi la notion de performance, bien qu'encore limitée, dans le budget, alors qu'auparavant il s'agissait uniquement d'un budget de moyens. En outre, pour répondre aux problèmes de vote de la loi de finances sous la IV^{ème} République, l'ordonnance a instauré une unité de vote par titres de ministère au lieu du chapitre budgétaire. Mais cela restait limité aux nouvelles mesures mises en place après l'ordonnance.

2. L'aménagement du principe de spécialité par la LOLF

La loi organique a profondément remanié la spécialisation des crédits. La nomenclature a été modifiée, le vote ne se fait plus par chapitre mais par mission et l'exécution par programme. Désormais, les amendements parlementaires se font par programme ou dotation.

Deux niveaux doivent être distingués :

- le niveau de vote : la mission, le budget général de l'État est divisé en 32 missions, pour chaque mission il y a un vote.
- le niveau d'exécution : c'est le programme et il va y avoir 124 programmes en 2020 (budget général).

Chaque mission comprend plusieurs programmes correspondant à une politique publique, relevant généralement d'un ministère, parfois de plusieurs. Le [budget général de l'État pour 2020 comprend 31 missions et un peu plus de 140 programmes](#) (Cf. Leçon 5). L'article 7 de la loi organique énonce cette nomenclature : « Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères.

Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission. [...]

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

Lorsque les parlementaires votent les missions continues dans la loi de finances, le gouvernement se doit, dans l'exécution, de respecter la répartition des crédits telle qu'elle résulte désormais des programmes.

Pour prendre un exemple de cette nouvelle nomenclature mis en place à partir de 2006, nous étudions la mission « Justice », qui dépend du ministère de la Justice. Elle comprend six programmes, chacun subdivisé en actions :

- Justice judiciaire
- Administration pénitentiaire
- Protection judiciaire de la jeunesse
- Accès au droit et à la justice
- Conduite et pilotage de la justice
- Conseil supérieur de la magistrature

Le premier programme, « Justice judiciaire », comprend cinq objectifs pour dix-sept indicateurs de performance. Ce programme est subdivisé en huit actions :

- Traitement et jugement des contentieux civils
- Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales
- Cassation
- Enregistrement des décisions judiciaires
- Soutien
- Formation
- Support à l'accès au droit et à la justice

Le gouvernement dispose ainsi d'une plus grande marge de manœuvre dans l'exécution des crédits qui sont mis à sa disposition en raison de la diminution du nombre d'unité de spécialisation qui a été voulue dans le cadre d'une globalisation des enveloppes qui sont désormais fongibles. Or, la contrepartie est un engagement de chaque ministère quant aux résultats obtenus.

Sur la fongibilité des crédits :

- **Fongibilité des crédits à l'intérieur d'un programme** : à l'intérieur d'un programme, le gestionnaire de crédits pourra les utiliser librement. Il pourra utiliser les crédits comme il le souhaite selon les besoins soit en dépenses ordinaires de fonctionnement soit pour des dépenses en capital (investissement).
- **Fongibilité asymétrique** : plafonnement en nombre d'emplois et en masse salariale cumulative. Chaque ministère ne peut pas dépasser un double plafond : un nombre maximal d'équivalents temps plein travaillés et un plafond de la masse salariale affectée à chaque ministère.

Il est aussi interdit de grossir la masse salariale de chaque programme. Cependant, chaque responsable de programme pourra parfaitement décider en cours d'année d'économiser leur masse salariale afin d'augmenter les dépenses de fonctionnement ou l'investissement.

B. Les exceptions au principe de spécialité

Il existe trois exceptions au principe de spécialité : la répartition des crédits globaux, les transferts et les virements. Il faut rajouter les fonds spéciaux suscités par la raison d'État.

Pourquoi de tels exceptions ? Elles sont en réalité nécessaires pour éviter une consommation désordonnée des crédits. Si on avait une spécialisation trop rigide des crédits, ce serait onéreux pour le Trésor puisque les ordonnateurs, craignant le manque de crédits, chercheraient toujours à majorer leur demande pour chaque programme.

1. Les virements et les transferts de crédits

Cet assouplissement au principe de spécialité est ancien, puisque qu'il apparaît dès le Second Empire. Mais son développement s'effectue surtout après la Seconde Guerre mondiale. Aujourd'hui, il est repris par la loi organique en son article 12.

Cet article détermine les conditions d'utilisation des transferts de crédits et des virements. La fongibilité, à l'exception de celle asymétrique, est pratiquement totale, même entre fonctionnement et investissement. Ces transferts et virements ne nécessitent que de simples actes de gestion.

La principale différence entre les virements et les transferts de crédits se trouve dans la nature du destinataire. En effet, les virements doivent se faire au sein d'un même ministère, même si les actions sont distinctes. Pour leur part, les transferts s'effectuent entre ministères, mais cela doit correspondre « à des actions du programme d'origine », c'est-à-dire que la finalité de l'action doit être la même. Ces transferts de crédits ont une utilité importante dans les politiques interministérielles.

Cependant, les virements et transferts de crédits sont « effectués par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances ». Le décret nécessite **une information préalable des commissions des finances des deux assemblées parlementaires**, ainsi que des commissions concernées. Ces dernières sont déterminées par les assemblées. Néanmoins le rôle du Parlement est limité puisqu'aucun avis ni aucun délai ne sont requis.

Mais le Gouvernement doit néanmoins rendre « un compte rendu spécial » sur l'utilisation de ces deux procédures. Ce compte rendu doit être inséré obligatoirement en annexe du projet de loi de règlement de l'exercice concerné.

Enfin, il y a une différence notable en termes de mouvements de crédits entre ces deux procédures. Si aucun plafond ne limite les transferts, les virements sont limités à 2 % des crédits initialement prévus entre les programmes de départ et d'arrivée des fonds. En outre, les virements de crédits sont strictement interdits durant la période complémentaire.

2. Les crédits globaux

Les crédits globaux et leurs modalités sont définis par l'article 11 de la loi organique. Il s'agit d'autorisations de dépenses dont la destination n'est pas connue lors du vote du projet de loi de finances.

Les crédits globaux sont regroupés au sein de la mission « Crédits non répartis » qui comprend deux dotations, les « dépenses accidentelles et imprévisibles » et les dépenses liées aux « mesures générales en matière de rémunérations ». Les premiers crédits permettent de répondre, dans l'urgence, aux dépenses causées par des catastrophes naturelles. Leurs répartitions s'effectuent « par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances ». Concernant les crédits destinés à financer des mesures générales en matière de rémunérations, ils sont répartis entre les programmes concernés par arrêté du ministre des finances.

3. Les fonds spéciaux

Les fonds spéciaux sont des fonds secrets bénéficiant d'un régime juridique particulier. Ces fonds existent officiellement depuis 1820. Ils n'ont pas d'affectation au moment du vote du projet de loi de finances.

Ces fonds sont exclusivement destinés à financer les dépenses liées à la sécurité intérieure et extérieure de l'État. Le Premier ministre dispose de ces fonds à discrétion, néanmoins la majeure partie des fonds revient à la DGSE et au GIC (groupement interministériel de contrôle créé au sein des services du Premier ministre pour exécuter les interceptions de sécurité autorisées). Mais, depuis la loi de finances pour 2002, une Commission de vérification des comptes spéciaux est chargée de s'assurer que les crédits ne sont utilisés que pour les actions liées à la sécurité.

Cette commission se compose de deux députés, dont le président de la commission, de deux sénateurs et de deux membres de la Cour des comptes. Elle établit un rapport annuel sur les conditions de l'emploi de ces crédits. Cependant, ses travaux ne peuvent pas concerner les dépenses se rattachant à des opérations en cours (décision du Conseil constitutionnel du 27 décembre 2001).

En outre, les fonds spéciaux sont mis à disposition de services qui les gèrent eux-mêmes, dérogeant ainsi à la règle de séparation des ordonnateurs et des comptables.

Les crédits globaux sont retranscrits dans la mission « Direction de l'action du gouvernement », programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », action n° 2 « Coordination de la sécurité et de la défense ».

Section 2. Les principes de transparence

Les principes de transparence sont des principes qui s'adressent d'abord aux parlementaires, mais aussi dans un deuxième temps aux citoyens. Le Conseil Constitutionnel va être le garant du respect de la transparence, parce qu'il est tout simplement le garant du respect du droit du parlement.

Le principe d'unité est un principe de synthèse. Il signifie que toutes les recettes et toutes les dépenses doivent figurer dans un document unique voté par le parlement. Ce document unique c'est le budget de l'État. Ce qui signifie, *a contrario*, qu'en dehors du budget de l'État il ne doit pas y avoir de recettes et de dépenses. Pourquoi cela ? Pour une raison politique, puisque le budget est voté il ne peut y avoir des recettes et des dépenses qui n'ont pas été votées par le parlement.

Le principe d'universalité, quant à lui, est un principe d'analyse et de présentation. L'universalité consiste à séparer strictement dans le budget d'un côté les recettes et de l'autre les dépenses. Il ne doit pas y avoir de confusion dans le budget.

Le principe de sincérité a été consacré par la loi organique de 2001 ; il est donc plus récent que les autres. Il est récent et relève du registre moral, du registre éthique. Le budget doit correspondre à quelque chose d'honnête, de cohérent, il doit être évalué de façon sincère. Ce principe, en dépit de son édicton par la loi organique, est un principe d'une autre nature que les deux autres. Si le Conseil constitutionnel peut fonder une censure sur les deux autres principes, il ne semble pas pouvoir le faire sur le fondement de la sincérité.

§1. L'unité

Art. 6 de la LOLF :

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

Ce principe qui favorise la transparence budgétaire connaît de nombreux assouplissements qui en ternissent finalement la pertinence.

A. Le contenu du principe

1. Définition

La définition la plus simple est la suivante :

la totalité des recettes et des dépenses doivent être inscrites dans un document unique soumis au vote du Parlement.

La présentation doit donc être homogène pour en faciliter la lisibilité. La débudgétisation, c'est-à-dire l'exclusion des dépenses publiques du budget, est donc interdite. A cela s'ajoute la nécessité d'un projet de loi unique, même s'il peut être divisé en plusieurs parties. Cette unité doit également se retrouver dans la prévision et de l'autorisation financière.

L'unité nécessite aussi l'inscription au budget des opérations comptables effectuées par l'administration mais gérées en partenariat ou en délégation. Le Conseil constitutionnel y ajoute les budgets annexes (décision du 29 décembre 1994). Ainsi, un document unique regroupe toutes les ressources et toutes les charges de l'État.

Ce document unique comporte deux justifications :

- Une justification politique : le parlement doit donner son consentement à l'impôt en votant l'ensemble des recettes et des dépenses. Par conséquent, le vote du parlement doit concerner l'ensemble des recettes et des dépenses. A contrario, des dépenses et des recettes qui ne seraient pas autorisées sont interdites. Cette première justification politique est une justification démocratique.
- Une justification technique : l'administration de l'État doit y voir clair sur ces recettes et sur ces dépenses. Ce principe permet ainsi de faciliter l'information et le contrôle. Par conséquent il faut éviter l'éparpillement, la multiplication des documents et donc toutes les recettes et toutes les dépenses doivent figurer dans un document unique, c'est une remise en ordre. Comme le budget doit être équilibré, il faut que toutes les recettes et les dépenses figurent dans le budget.

2. Le renforcement du principe de l'unité

L'unification du budget est née de la Révolution, en application du principe de l'unité et de l'indivisibilité de la République. Cette idée est poussée à son paroxysme puisque l'ensemble des budgets (État, collectivités publiques et établissement publics) sont retranscrits dans un document unique.

Mais peu à peu, les différents régimes politiques qui se succèdent, débudgétisent de plus en plus d'opérations financières. Pour essayer de mettre un terme à ce processus, le règlement général sur la comptabilité publique de 1862 institue un document unique. Cependant, les III^{ème} et IV^{ème} Républiques ne respecteront pas ce principe en multipliant les lois, notamment des lois de maxima pour les recettes et des lois de dépenses de l'État.

La V^{ème} République va s'efforcer de l'unité budgétaire avec l'ordonnance de 1959. Elle va cependant modifier la définition, le document unique ne sera plus seulement le budget, mais la loi de finances. L'ensemble des dépenses et des recettes devra être récapitulé dans la loi de finances.

Les opérations budgétaires de l'État vont correspondre à trois éléments :

1. **Budget général de l'État** correspond à l'ensemble des ministères.
2. Les **budgets annexes** : il y en a que deux, ils sont spécifiques pour certains services publics.
3. Les **comptes spéciaux** : il y en a 4 catégories.

Tout cela constitue le budget de l'État.

Ces trois éléments doivent être récapitulés dans la loi de finances.

Malgré des efforts d'unification du budget, l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne permettra pas la réalisation d'un document unique. Néanmoins, le principe est de mieux en mieux respecté. Ainsi, les budgets extraordinaires ont disparu. Apparus sous le Premier Empire, ils se sont surtout développés à partir de la guerre franco-prussienne de 1870. Ils permettaient de financer des opérations spéciales, notamment militaires. Mais ces budgets extraordinaires ont parfois été détournés en y incluant des dépenses ordinaires.

La débudgétisation est la sortie du budget d'une charge. On va enlever une dépense du budget, idée de dégonfler les dépenses de l'État et de prendre une dépense du budget de l'État et de la donner en "cadeau" à une autre personne : aux collectivités locales, aux organismes de sécurité sociale ou même aux établissements bancaires (on l'attribue à une autre personnalité, un budget autonome). Il s'agit donc d'une atteinte au principe d'unité. Même si cela n'a pas disparu, un effort pour limiter le recours à cette pratique est manifeste. Ainsi, le Conseil constitutionnel a interdit à plusieurs reprises la débudgétisation de charges. Surtout, depuis la révision constitutionnelle de 1996 incluant un contrôle parlementaire de la sécurité sociale, les comptes de celle-ci ne sont plus la principale débudgétisation de l'État.

Le Conseil Constitutionnel est intervenue pour limiter le recours à la débudgétisation par une [décision du 29 décembre 1994](#) : il interdit au gouvernement de débudgétiser des charges permanentes qui appartiennent par nature à l'État. Dans cette loi de finances, le gouvernement a voulu transférer une charge correspondant à la majoration des pensions des fonctionnaires au Fonds de solidarité vieillesse. Le juge constitutionnel l'a interdit car le paiement des charges de retraites des agents de l'État doit être assuré par le budget général.

B. Les aménagements de l'unité budgétaire

Ces aménagements sont nombreux et anciens.

1. Les budgets annexes

Art. 18 de la LOLF :

« 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 loi organique est beaucoup plus restrictive que l'ordonnance du 2 janvier 1959 pour ce qui concerne les budgets annexes. Ainsi, il n'y a plus actuellement que deux budgets annexes :

- Contrôle et exploitation aériens ;
- Publications officielles et informations administratives.

Chaque budget annexe fait l'objet d'une mission, et ainsi il peut être subdivisé en plusieurs programmes. Les budgets annexes sont présentés en deux parties : les opérations courantes (recettes et dépenses de fonctionnement) et les opérations en capital (dépenses d'investissement et ressources affectées à leur financement). Les budgets annexes affectent des recettes. En outre, ils peuvent constituer des réserves.

Lors de l'entrée en vigueur de la loi organique, il existait notamment les budgets annexes Journaux officiels et Aviation civile. Le premier a été modifié à partir de 2007 en intégrant les services d'information et de renseignement administratif, puis la Documentation française. En 2020, il contient deux programmes, le programme 623 « Édition et diffusion » et le programme 624 « Pilotage et ressources humaines ».

Le second budget annexe était, avant la mise en œuvre de la loi organique, financé par des redevances et par une partie du produit d'une taxe. Avec l'application de la loi organique, les opérations régaliennes ont été rebudgétisées. Aujourd'hui, le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » contient trois programmes dans le projet de loi pour 2020 : le programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile », le programme 612 « Navigation aérienne » et enfin le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification ».

Consulter les [Budgets annexes du projet de loi de finances pour 2020](#).

2. Les comptes spéciaux

A l'origine, les comptes spéciaux devaient retracer des mouvements de fonds provisoires n'ayant pas à figurer dans le budget de l'État. Suite à de nombreux abus, l'ordonnance du 2 janvier 1959 et aujourd'hui la loi organique encadrent ces comptes.

Les règles les régissant sont transcrites dans l'article 20 de la loi organique. Il est ainsi interdit d'imputer directement les dépenses de rémunération ; les recettes et les dépenses sont prévues, autorisées et exécutées selon les mêmes dispositions du droit commun budgétaire. En outre, le solde est reporté, contrairement au budget général, sur l'année suivante.

Remarque

Les comptes spéciaux représentent un volume financier d'environ 209 milliards d'euros pour 2019.

L'article 19 de la loi organique définit quatre catégories de comptes spéciaux, deux sont importantes en volumes, les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers, deux sont plus petites, les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires :

- [Comptes d'affectation spéciale pour 2020](#).
- [Comptes de concours financiers pour 2020](#).
- Compte d'affectation spéciale des pensions pour 2020.

a. Les comptes d'affectation spéciale (CAS)

Art. 21 de la LOLF :

« 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. »

L'affectation née de cette relation directe entre les recettes et les dépenses a pour conséquence que l'ouverture de crédits autorise la dépense, mais seulement s'ils sont de la valeur des recettes encaissées. Les recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, mais dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte.

Il existe actuellement douze comptes d'affectation spéciale, dont deux sont expressément prévus par l'article 21 de la loi organique : le compte pensions et le compte de gestion des participations financières de l'État.

Le compte pension permet de connaître les montants financiers liés aux retraites des agents de l'État. En effet, ces derniers ne disposent pas d'une caisse de retraite. Avant la mise en œuvre de la loi organique, les retraites étaient financées par le budget général.

Le compte de gestion des participations financières de l'État ne concernent que les opérations de nature patrimoniale de l'État. Ces opérations doivent être inscrites sur un compte unique. Les participations de la France au capital d'organismes internationaux comme la Banque mondiale ne relèvent pas de cette catégorie, puisque ces organismes ne sont pas des sociétés commerciales. En revanche, l'article 48 de la loi de finances pour 2006 prévoit que les produits de cessions détenus indirectement par l'État, donc par des sociétés qu'il contrôle, lui soient reversés.

Remarque

Au total, pour 2019, les comptes d'affectations spéciales représentent un volume de 82,9 milliards d'euros de recettes contre 81 milliards d'euros de dépenses, soit un excédent de 1,9 milliard. Le compte de pension est le plus important avec environ 60,6 milliards de recettes et de dépenses, excédentaire de 235 millions d'euros. Le second compte en volume est celui des participations financières de l'État avec environ 10 milliards d'euros en recettes et en dépenses, déficitaire de 494 millions d'euros.

b. Les comptes de concours financiers

Art. 24 de la LOLF :

« Les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'État. »

Les comptes des concours financiers retracent notamment les prêts consentis par le Trésor aux États étrangers, mais également aux collectivités territoriales. Ce dernier, le plus important en termes de volume, concerne les avances accordées par le Trésor sur le montant des impositions locales. Ces avances s'effectuent par douzièmes du produit de ces impôts.

Remarque

Pour 2019, le compte des avances aux collectivités territoriales est de 110,6 milliards d'euros.

Il existe 5 comptes totalisant près de 130 milliards d'euros de recettes et de dépenses.

Consulter la fiche mission du PLF sur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2019.

c. Les comptes de commerce

Art. 22 de la LOLF :

« 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. »

Dans le prolongement de leur activité principale, non marchande, les administrations de l'État peuvent effectuer des opérations marchandes qui nécessitent un cadre financier adapté. Puisque les dépenses qui en résultent sont censées dépendre des recettes liées à ces activités marchandes, le Parlement ne vote qu'une ouverture de crédits. Les recettes et les dépenses ont ainsi un caractère indicatif. Néanmoins, les autorisations de découvert ont un caractère limitatif.

L'article 22 prévoit un compte de commerce spécial, le compte retraçant « les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'État ». Il remplace le compte de « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État », créé par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000. Selon l'article 22, les opérations effectuées sur ce compte doivent être autorisées chaque année par une disposition de la loi de finances. En outre, le Parlement est informé de tout dépassement d'une autorisation de découvert.

Ces opérations représentent une masse financière considérable. En 2019, elles représentaient 47,184 milliards d'euros de recettes et 47,137 milliards d'euros de dépenses.

[Consulter la liste des comptes de commerce pour 2020.](#)

d. Les comptes d'opérations monétaires

Art. 23 de la LOLF :

« *Les comptes d'opérations monétaires retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire.* »

Il y a trois comptes d'opérations monétaires, que la loi organique n'a pas modifiées :

- Le compte « Pertes et bénéfices de change », créé en 1946, retrace les opérations de recettes et de dépenses résultant notamment des fluctuations du change que prend en charge le Trésor.
- Le compte « Émission des monnaies métalliques » créé en 1960 sous le nom de « Compte d'émission des monnaies métalliques » et renommé ainsi par la loi de finances pour 2006, retrace les opérations résultant de l'émission et du retrait des monnaies métalliques.
- Le compte des « Opérations avec le Fonds monétaire international », créé en 1962, retrace les opérations financières résultant de la participation de l'État au fonds monétaire international.

[Consulter la liste des comptes d'opérations monétaires pour 2020.](#)

3. Les opérateurs de l'État

Les opérateurs de l'État sont des entités dotées de la personnalité morale chargés par l'État d'une mission de service public. Pour cela, la majorité de leur financement provient de subventions de l'État. Ces versements sont retranscrits dans les annexes aux projets de lois de finances. En 2020, 482 opérateurs de l'État ont été recensés, malgré des efforts de réduction de leur nombre les années précédentes.

Sont réunis sous le terme d'opérateurs, des organismes très divers. Cela concerne les établissements publics administratifs (près de 80 %), comme des groupements d'intérêts publics, mais également des associations accomplissant des missions de service public pour l'État.

Depuis la loi de finances pour 2009, les opérateurs de l'État sont soumis à des plafonds d'emplois fixés dans la seconde partie de la loi de finances (règle fixée par l'article 64 de la loi de finances pour 2008).

[Consulter la liste des opérateurs de l'Etat pour 2020.](#)

§2. L'universalité

Art. 6 de la LOLF :

« *Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses.* »

Le principe d'universalité est un principe d'analyse et de séparation des dépenses et des recettes. Il répond à un double souci d'assurer la clarté des comptes de l'État et de permettre un contrôle efficace du Parlement. Ce principe, complémentaire à celui d'unité, implique une présentation intégrale des recettes et des dépenses du budget de l'État qui doivent être séparées. Ceci implique que les recettes et dépenses doivent figurer au budget

pour leur montant brut sans être contractés et interdit l'affectation d'une recette déterminée à la couverture d'une charge déterminée comme précisé par le Conseil constitutionnel dans sa [décision du 29 décembre 1982](#).

A. Le contenu du principe

La règle du produit brut date de la loi de finances du 15 mai 1818. Pour sa part, la règle de non-affectation est créée par l'ordonnance royale du 14 septembre 1822. La LOLF a également développé le principe d'universalité. En effet, celui-ci ne concerne plus seulement la non-contraction et la non-affectation des recettes et des dépenses, mais il s'applique aussi à l'ensemble des lois de finances. Ainsi, celles-ci doivent contenir l'ensemble des flux financiers de l'État. L'ensemble des actifs et des passifs doivent donc être retracés. La transparence des finances publiques se développe puisque dans ce cadre, les mouvements financiers liés à la gestion de la dette doivent être retranscrits dans les lois de finances.

1. La règle du produit brut

Le principe d'universalité signifie que l'inscription des recettes et des dépenses dans le budget s'effectue selon leur montant brut. Cette règle suppose que les montants des crédits inscrits dans le budget y figurant pour leur montant intégral et ne soient pas le fruit d'une contraction entre recettes et dépenses. Il est interdit de contracter une recette et une dépense. A partir du moment où on fait un budget, c'est pour exposer, c'est pour présenter de façon intégrale les recettes et les dépenses. On appelle cela la non compensation. C'est la règle du produit brut, les chiffres du budget doivent être systématiquement des chiffres bruts.

La règle du produit brut est une règle très rigide qui existe en France depuis 1818. Article 6 de la loi organique de 2001 : il ne doit pas y avoir de contraction entre les recettes et les dépenses. Cette règle a quelque chose de très important car si elle n'est pas respectée, il y a des risques de faire disparaître un chiffre. C'est donc une atteinte à la transparence.

2. La règle de non affectation des recettes

La règle de non affectation des recettes interdit d'affecter les recettes avec des dépenses : il n'est pas possible de flécher une recette sur une dépense. Il faut respecter la ligne de démarcation. Il s'agit d'une règle ancienne qui date de 1822 et que l'on retrouve à l'article 6 de la LOLF. Cet article précise bien qu'il ne peut y avoir en principe d'affectation de recettes. En somme, n'importe quelle recette peut financer n'importe quelle charge. S'il en allait autrement, il y aurait un risque de violation du principe d'égalité.

B. Les exceptions au principe de l'universalité

1. Les exceptions à la non-compensation : les prélèvements sur recettes

La non-compensation des recettes et des dépenses concerne d'abord les deux catégories de comptes spéciaux que nous venons de voir, les comptes d'opérations monétaires et les comptes de commerce. La loi de finances ne donne pas d'autorisation pour des recettes et des dépenses, mais seulement pour un solde. Il existe aussi le cas concernant les « marchés de transformation » qui sont très encadrés. Une administration peut réutiliser directement des moyens matériels en sa possession à condition que la destination soit la même.

Les prélèvements sur recettes sont limités au nombre de deux par la loi organique :

- Ceux bénéficiant aux collectivités territoriales ;

- Ceux concernant la « *participation de la France au budget des communautés européennes* ».

Seule une loi organique peut modifier le nombre de prélèvement sur recette, non une simple loi de finances. Ces prélèvements sur recettes sont des montants bruts déduits de l'ensemble des recettes et affectés.

Chaque année, les prélèvements sur recettes représentent 70 milliards d'euros dont 5 milliards pour les collectivités.

2. Les dérogations au principe de la non-affectation

Les dérogations au principe de la non-affectation sont strictement encadrées par la loi organique dans deux articles.

Tout d'abord, l'article 16 énumère un certain nombre d'affectations : « *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.* » Cet article limite donc le nombre de dérogations possibles au principe d'universalité en termes d'affectations. Les budgets annexes et les comptes spéciaux ayant déjà été évoqué plus haut, nous n'y revenons pas.

L'article 17 décrit les procédures comptables particulières et en énumère la liste au nombre de trois :

- Les fonds de concours ;
- La procédure d'attribution des produits ;
- La procédure de rétablissement de crédits.

Les fonds de concours sont limités par la loi organique aux recettes non-fiscales versées à des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et aux legs et donations attribués à l'État. Ces fonds doivent être utilisés selon l'intention de la partie versante. Le Conseil constitutionnel interdit toute autre utilisation puisque cela serait une atteinte à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen sur le droit de propriété (Décision du 25 juillet 2001). Le nombre de fonds de concours est actuellement en diminution.

L'attribution de produits est une création de la loi organique qui la substitue aux fonds de concours par assimilation dont l'utilisation été très critiquée, notamment par la Cour des comptes. Cette nouvelle procédure ne concerne que les recettes issues de la rémunération de prestations régulièrement fournies à un tiers par un service de l'État. Mais cela nécessite un décret pris sur rapport du ministre du Budget. Cette procédure permet surtout une valorisation du patrimoine de l'État.

Le rétablissement de crédits est limité par la loi organique à deux conditions de recours :

- « *Les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires* » ;
- « *Les recettes provenant de cessions entre services de l'État ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires* ».

Le rétablissement de crédits peut s'interpréter comme une annulation de dépenses. Il est à noter que les recettes provenant de cessions entre services de l'État sont utilisées selon cette procédure, tandis que les cessions à l'égard de tiers donnent lieu à la procédure de l'attribution de produits.

Dans le budget de l'État le budget général ne doit en principe pas contenir d'affectation de recettes. Si on veut réaliser des affectations, on a deux possibilités :

- Soit créer un budget annexe. C'est quelque chose qui ne se fait pas vraiment.
- Soit créer un compte spécial. Dans ce cas cela va permettre à certains ministres d'avoir des suppléments de recettes et ces suppléments serviront à financer certaines politiques publiques.