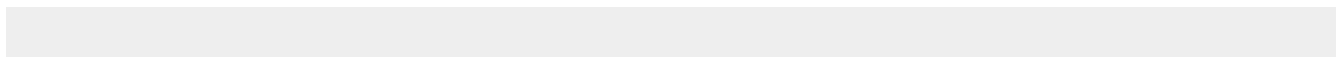


Finances publiques de l'État

Leçon 603 : Les grands principes budgétaires classiques : Dissertation

Jérémy BOUSQUET

Table des matières



Sujet : Les principes budgétaires de l'État sont-ils adaptés aux exigences d'une gestion moderne des deniers publics ?

En savoir plus : Correction

Introduction

- Définition du budget de l'État : acte d'autorisation et de prévision.
- Budget de l'État est soumis à des principes budgétaires dégagés progressivement depuis la Restauration et l'affermissement du pouvoir parlementaire.
- Gestion moderne des deniers publics : passer d'une logique de moyens à une logique de performance c'est-à-dire mesurer l'impact socio-économique des dépenses et des recettes budgétaires. Cette mutation ne peut être dissociée de l'approfondissement de la construction européenne notamment par l'union économique et monétaire.
- Caractère récurrent des critiques adressées au droit budgétaire qui serait source de lenteur voire de paralysie du système administratif.
- Idée force : plus qu'une remise en cause de l'existence même des principes, c'est plus leurs modalités d'application qui sont en discussion (cf. débats autour de la LOLF).

I. Les principes budgétaires de l'État répondent aux impératifs d'une bonne gestion des deniers publics.

A/ L'existence de principes budgétaires favorise l'activité de contrôle du Parlement

1) Une exigence posée par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen

- Principe du consentement à l'impôt par les citoyens ou par ses représentants (article 14).
- Principe de rendre compte de l'administration aux citoyens (article 15).

2) Le principe d'annualité permet une intervention régulière du Parlement

- La loi de finances donne une autorisation annuelle (nouvel examen en théorie chaque année de l'utilité des dépenses et des recettes).
- La loi de règlement permet de garantir le respect de cette autorisation.

3) Les principes d'unité et d'universalité permettent au Parlement d'avoir une vision globale des finances de l'État

- Le principe d'unité : disposer d'un document de synthèse pour connaître précisément le montant des dépenses et des recettes de l'État.
- Le principe d'universalité : principe de non compensation (exhaustivité de l'information) et de non affectation (ne pas lier l'évolution de certaines recettes au montant des dépenses qu'elles financeraient).

4) Le principe de spécialité garantit une exécution proche à défaut d'être conforme de la prévision

- Un vote par nature de crédits.
- Une exécution au vu de la nomenclature par les comptes publics, exécution examinée in fine par la Cour des Comptes avant le vote de la loi de règlement.

B/ Les nécessités de gestion ont conduit à aménager ces principes budgétaires

1) Les aménagements au principe de l'annualité

- Doter les pouvoirs publics d'une capacité de réaction à la conjoncture économique ou politique (loi de finances rectificative), face aux situations d'urgence (décrets d'avance).
- Inscrire l'action publique dans la durée : lois de programme, mécanisme des autorisations de programme et crédits de paiement pour les dépenses d'investissement.

- Éviter le gaspillage de "fin d'année" : le mécanisme des reports de crédits.

2) Les principes d'unité et d'universalité ne s'appliquent que difficilement à certaines activités

- La nécessité d'isoler les activités économiques pour connaître leur "rentabilité" : les budgets annexes et certains comptes spéciaux.
- Garantir à des partenaires la destination des fonds versés : les fonds de concours (notamment collectivités locales) et les dons et legs.

3) Les aménagements au principe de spécialité

- Pouvoir faire face aux dépenses imprévues: les chapitres "réservoirs".
- Financer des opérations spéciales.
- Fluidifier la gestion quotidienne : les transferts et virements de crédits.

II. L'approfondissement de la construction européenne et la mise en place d'une "culture" de la performance conduisent à redéfinir la portée des principes budgétaires.

A/ La mise en place de l'union économique et monétaire a renforcé la portée du principe de l'équilibre budgétaire et a conduit à un nouvel aménagement du principe de l'annualité

1) La signification du principe d'équilibre en droit français

- Absence de définition comptable (dépenses = recettes) à la différence du principe d'équilibre s'appliquant pour les collectivités locales (équilibre global et par section).
- La notion d'équilibre économique et financier compatible avec une vision keynésienne du budget de l'État (stabilisateurs automatiques).

2) Le pacte de stabilité et de croissance

- Une continuité des critères de convergence du traité de Maastricht
- Une limite : 3 % du P.I.B..
- En pratique : recommandation de parvenir à l'équilibre en phase de croissance pour permettre aux stabilisateurs de jouer en cas de détérioration de la conjoncture sans dépasser les 3 %.
- Un mécanisme de sanctions financières prévues pour garantir le respect de cette règle.

3) Une application difficile

- Les périodes de croissance ne sont pas suffisamment mises à profit pour réduire les déficits (épisode de la cagnotte).
- Deux grands États concernés par des déficits excessifs.
- Une interprétation souple du pacte par la Commission et surtout par le Conseil des ministres.

4) Le programme pluriannuel de finances publiques

B/ Le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats a conduit à une nouvelle adaptation des principes budgétaires

1) La portée des principes "traditionnels" a été redéfinie

a) Une pluriannualité étendue à toutes les catégories de dépense : la notion de crédits d'engagement et de crédits de paiement. Le report est cependant limité quantitativement pour les crédits de paiement.

b) La responsabilisation des acteurs et la globalisation des crédits ont conduit à redéfinir les conditions d'application des principes d'unité, d'universalité et de spécialité.

- Objectifs : responsabiliser les acteurs (gestionnaires, élus, citoyens).
- Un moyen : la globalisation des crédits.
- Le principe d'unité : revenir à une vision plus stricte des budgets annexes, réduction du nombre de catégories de comptes spéciaux.
- Le principe d'universalité : suppression des taxes parafiscales, évaluation des fonds de concours.
- Le principe de spécialité : mission devient le niveau de vote, le programme le niveau de spécialité (au sein du programme mécanisme de fongibilité asymétrique). Maintien des procédures de transferts et de virements de crédits. Conséquences sur les contrôles actuels de la dépense publique (contrôle financier et contrôle effectué par le comptable public).

2) L'émergence du principe de sincérité

a) Une origine jurisprudentielle ayant pour but de garantir une meilleure lisibilité et transparence de l'information dans un domaine politiquement sensible.

b) Le constat : de fréquentes divergences entre les prévisions et les réalisations.

c) Un principe posé par la LOLF :

- Définition de la LOLF : vu compte tenu des informations disponibles à un moment donné.
- Premières décisions du Conseil Constitutionnel : lois de finances 2003 et 2004.

Conclusion

- Des principes qui répondent globalement, grâce à leur adaptation, aux exigences d'une gestion moderne des finances publiques.
- La modernisation de la gestion des finances publiques ne doit pas se limiter au droit budgétaire : nécessite une évolution des esprits (du citoyen comme du politique) et une réforme interne à l'État notamment sur les modalités d'exécution du budget et du contrôle de cette exécution.