

Sommaire

LISTE DES ABRÉVIATIONS	9
PRÉFACE DE LA PREMIÈRE ÉDITION	15
INTRODUCTION AUX FINANCES PUBLIQUES	19

PARTIE 1	LES PÉRIMÈTRES DES FINANCES PUBLIQUES
-----------------	--

TITRE 1	LE PÉRIMÈTRE CONTEXTUEL DES FINANCES PUBLIQUES
----------------	---

Sous-titre 1	Les sphères financières publiques	27
CHAPITRE 1	Les finances de l'État	31
CHAPITRE 2	Les finances locales	95
CHAPITRE 3	L'émergence des finances sociales	139
CONCLUSION	Le poids des finances publiques françaises	149
CHAPITRE 4	L'apparition des finances européennes ...	153
Sous-titre 2	La multiplicité des flux financiers publics	163
CHAPITRE 1	Les flux financiers en provenance de l'État	165
CHAPITRE 2	Les flux financiers en provenance de l'Union européenne	179

CHAPITRE 3	Les flux financiers en provenance des collectivités territoriales	187
Sous-titre 3	Les finances nationales à l'heure européenne	191
CHAPITRE 1	L'équilibre budgétaire à l'heure maastrichienne	193
CHAPITRE 2	La discipline budgétaire européenne	203
<hr/>		
TITRE 2	LE PÉRIMÈTRE INSTITUTIONNEL DES FINANCES PUBLIQUES	
<hr/>		
CHAPITRE 1	Les rouages institutionnels des finances de l'État	213
CHAPITRE 2	Les rouages institutionnels des finances locales	255
CHAPITRE 3	Les rouages institutionnels des finances sociales	261
CHAPITRE 4	Les rouages institutionnels des finances européennes	271
<hr/>		
TITRE 3	LE PÉRIMÈTRE NORMATIF DES FINANCES PUBLIQUES	
<hr/>		
CHAPITRE 1	Le périmètre normatif des finances de l'État	283
CHAPITRE 2	Le périmètre normatif des finances locales	299
CHAPITRE 3	Le périmètre normatif des finances sociales	305
CHAPITRE 4	Le périmètre normatif des finances européennes	313

TITRE 4	LE PÉRIMÈTRE JURIDICTIONNEL DES FINANCES PUBLIQUES	
CHAPITRE 1	Le Conseil constitutionnel	321
CHAPITRE 2	Les juridictions financières françaises	327
CHAPITRE 3	La Cour des comptes européenne	337
PARTIE 2	L'ÉLABORATION DES BUDGETS PUBLICS	
CHAPITRE 1	L'élaboration du budget de l'État	343
CHAPITRE 2	L'élaboration des budgets locaux	503
CHAPITRE 3	L'élaboration des lois de financement de la Sécurité sociale	523
CHAPITRE 4	L'élaboration du budget de l'Union européenne	549
ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE		563
INDEX DES DOCUMENTS, SCHÉMAS ET TABLEAUX		569
INDEX ALPHABÉTIQUE		577
TABLE DES MATIÈRES		585



Liste des abréviations

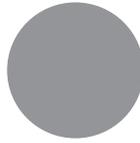
ACOSS	Agence centrale des organismes de Sécurité sociale
AAH	Allocation pour adultes handicapés
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFSSA	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
AJDA	<i>Actualité juridique du Droit administratif</i>
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
API	Allocation parent isolé
APL	Aide personnalisée au logement
APU	Administrations publiques
APUL	Administrations publiques locales
Asso	Administrations de Sécurité sociale
BAMM	Budget annexe des monnaies et médailles
BAPSA	Budget annexe des prestations sociales agricoles
BCE	Banque centrale européenne
BCN	Banque centrale nationale
BF	Banque de France
BIP	Bureau national interprofessionnel du pruneau
BJCL	<i>Bulletin juridique des collectivités locales</i>
BOCP	Bulletin officiel de la Comptabilité publique
BOP	<i>Budget opérationnel de programme</i>
BTAN	Bons à taux fixe et à intérêts annuels
BTF	Bons à taux fixe
BTN	Bons du Trésor négociable
CAA	Cour administrative d'appel
CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CAF	Caisse d'allocations familiales
<i>Cah. Cons. Const.</i>	<i>Cahiers du Conseil constitutionnel</i>
CANSSM	Caisse autonome nationale de la Sécurité sociale dans les mines
CCE	Cour des comptes européenne

CCH	Code de la Construction et de l'Habitat
CCLRF	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières
C. comptes	Cour des comptes
CDBF	Cour de discipline budgétaire et financière
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CE	Conseil d'État
CECA	Communauté européenne de l'énergie atomique
CECEI	Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement
CEE	Communauté économique européenne
CEF	Comité économique et financier
CFL	Comité des finances locales
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CGI	Code général des impôts
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
C. jur. fin.	Code des juridictions financières
CMP	Commission mixte paritaire
CMU	Couverture maladie universelle
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAM	Caisse nationale d'assurance maladie
CNAP	Centre national d'analyse des pièces
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNCT	Conseil national du crédit et du titre
CNP	Caisse nationale de prévoyance
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
Cons. Const.	Conseil constitutionnel
CRBF	Comité de réglementation bancaire et financière
CRC	Chambres régionales des comptes
CRDS	Contribution pour le remboursement de la dette sociale
CRTC	Chambres régionales et territoriales des comptes
CSG	Contribution sociale généralisée
CSS	Code de la Sécurité sociale
CTSE	Centre technique et scientifique européen
DAS	Déclaration d'assurance
DDHC	Déclaration des droits de l'homme et du citoyen
DDOS	Diverses dispositions d'ordre social
DGB	Direction générale du budget
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGD	Dotations globales de décentralisation
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGE	Dotations globales d'équipement

DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGME	Direction générale de la modernisation de l'État
DGSE	Direction Générale de la sécurité extérieure
DGTPE	Direction générale du Trésor et de la politique économique
DMM	Direction des monnaies et médailles
DMOS	Diverses mesures d'ordre social
DNO	Dépenses non obligatoires
DO	Dépenses obligatoires
DOB	Débat d'orientation budgétaire
<i>Dr. soc.</i>	<i>Droit social</i>
DRB	Direction de la réforme budgétaire
DRP	Décision ressources propres
DSI	Dotation spéciale instituteurs
DSR	Dotation de solidarité rurale
DSU	Dotation de solidarité urbaine
Ecofin	Conseil des ministres de l'Économie et des Finances de l'Union européenne
EPCI	Établissement public de coopération intercommunal
ETP	Équivalent temps plein
Euratom	Communauté européenne de l'énergie atomique
FCC	Fichier central des chèques
FCTVA	Fonds de compensation de la TVA
FEDER	Fonds européen de développement rural
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
Fiben	Fichier bancaire des entreprises
FICP	Fichier des incidents de paiements sur crédits aux particuliers
FMESPP	Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés
FMI	Fonds monétaire international
FNAH	Fonds national d'amélioration de l'habitat
FNAL	Fonds national d'aide au logement
FNCI	Fichier national des chèques irréguliers
FOREC	Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de Sécurité sociale
FRR	Fonds de réserve pour les retraites
FSE	Fonds social européen
FSPOEIE	Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État
FSUE	Fonds de solidarité de l'Union européenne
GATT	General agreement on tariffs and trade – Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
Gerfip	Groupement européen de recherches en finances publiques
GIC	Groupement interministériel de contrôle
GIP	Groupement d'intérêt public

GIR	Groupe d'intervention régional
ICN	Institution de contrôle nationale
IFOP	Instrument financier d'organisation de la pêche
IGF	Inspection générale des finances
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IR	Impôt sur le revenu
Ircantec	Institut de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités locales
IS	Impôt sur les sociétés
ISF	Impôt de solidarité sur la fortune
IVG	Interruption volontaire de grossesse
<i>JCP</i>	<i>Juris-Classeur périodique – Semaine juridique</i>
<i>JOCE</i>	<i>Journal officiel des communautés européennes</i>
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LFSS	Loi de financement de la Sécurité sociale
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LR	Loi de règlement
Minefi	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
OAT	Obligations assimilables du trésor
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ODAC	Organismes divers d'administration centrale
ONDAM	Objectif national des dépenses d'assurance maladie
OPAC	Office public d'aménagement et de construction
OPHLM	Office public d'habitation à loyer modéré
PAC	Politique agricole commune
PAP	Projet annuel de performances
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PLFSS	Projet de loi de financement de la Sécurité sociale
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PUAM	Presses universitaires d'Aix-Marseille
RAFP	Retraite additionnelle de la fonction publique
RAP	Rapport annuel de performances
<i>RDP</i>	<i>Revue du droit public</i>
RES	Réunion d'économies structurelles
<i>Rev. adm.</i>	<i>Revue administrative</i>
<i>Rev. sc. législ. fin.</i>	<i>Revue de science financière</i>
<i>Rev. marché commun</i>	<i>Revue du marché commun</i>
<i>Rev. Trésor</i>	<i>Revue du Trésor</i>

RF	Règlement financier (applicable au budget général des Communautés européennes)
<i>RFDA</i>	<i>Revue française de droit administratif</i>
<i>RFD const.</i>	<i>Revue française de droit constitutionnel</i>
<i>RFFP</i>	<i>Revue française de finances publiques</i>
RGCP	Règlement général sur la comptabilité publique
RGCT	Revue générale des collectivités territoriales
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RMA	Revenu minimum d'activité
RMI	Revenu minimum d'insertion
RNB	Revenu national brut
RPROG	Responsable de programme
RTD eur.	Revue trimestrielle de droit européen
SEBC	Système européen des banques centrales
SEC	Système européen des comptes
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SONITO	Société nationale interprofessionnelle de la tomate
TA	Tribunal administratif
T. confl.	Tribunal des conflits
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TP	Taxe professionnelle
TPG	Trésorier-payeur général
TPU	Taxe professionnelle unique
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales



Préface de la première édition

Quiconque s'est essayé à l'exercice sait que la rédaction d'un manuel destiné aux étudiants n'est pas chose aisée ; la difficulté est encore accrue lorsque la matière est riche, complexe et, *a priori*, rébarbative. C'est tout particulièrement le cas des « finances publiques », appellation non véritablement contrôlée tant le champ de la discipline est large et pluridisciplinaire.

Chacun, en effet, peut avoir sa propre approche des « finances publiques ». Pour le citoyen, cette discipline apparaît avant tout sous le signe de la contrainte fiscale : l'impôt, recette publique par excellence, pèse sur le contribuable, par la complexité de son régime juridique et son poids dans notre société, en aiguissant, le plus souvent, un certain poujadisme : niant la nécessité de la recette, le quidam réclame par ailleurs toujours plus de dépenses...

Pour les médias, les « finances publiques » sont le prétexte à tous les excès, chacun se plaisant à critiquer les déficits publics, la gabegie de la gestion publique ou les dérapages des dépenses, confondant allègrement finances de l'État et finances sociales dans un même élan unanimiste de contestation et de critique. Par leur rapport à l'actualité immédiate, les médias méconnaissent trop souvent la complexité d'une discipline qui repose sur des équilibres excessivement difficiles à gérer et qui suppose une distance peu compatible avec les exigences de la presse.

Enfin, la matière déroute souvent les étudiants ou les candidats aux différents concours de la fonction publique : s'agit-il d'une matière essentiellement juridique ? Si oui, diffère-t-elle des autres branches du droit ou emprunte-t-elle à celles-ci leurs caractéristiques et leurs modes de raisonnement ? Faut-il être ouvert à l'économie, à la gestion, voire au management public ?

Bref, écrire un manuel de finances publiques constitue un véritable challenge car rien n'est plus facile que de rendre complexe les choses simples mais, à l'inverse, rien n'est plus ardu que de rendre intelligible, y compris au profane, des situations ou des éléments complexes.

Disons-le sans détours, ce défi, Stéphanie Damarey l'a relevé avec la rigueur, la clarté, le sens didactique et le talent qu'on lui connaît. Un plan binaire, comme l'aiment les juristes, distingue ainsi les « périmètres des finances publiques » (et l'on apprécie particulièrement le pluriel distinguant fort opportunément quatre approches : contextuelle, institutionnelle, normative et juridictionnelle) de l'étude des règles intervenant en matière d'élaboration des budgets publics, laissant à un deuxième volume à paraître l'analyse des normes régissant l'exécution (comptabilité publique) et les contrôles de l'exécution des budgets publics.

Le plan retenu présente ainsi l'incontestable mérite de prendre le lecteur par la main, lui faisant progressivement découvrir et comprendre la complexité et l'imbrication des finances publiques contemporaines (finances de l'État, mais aussi finances locales, sociales et européennes) et les contraintes structurelles qui pèsent sur elles, notamment en raison de la faible flexibilité de la composition des dépenses, mais également des ressources publiques. Pour gérer cet ensemble complexe, le système administratif et politique français a développé des institutions et une organisation elles aussi complexes dont les « rouages » sont parfaitement analysés par Stéphanie Damarey qui ne néglige rien, pas même l'importance croissante des institutions européennes, notamment de la Banque centrale européenne. Une fois ce décor planté, encore fallait-il insister sur l'importance de l'encadrement normatif de ces finances publiques qui ne seront, quoi que certains peuvent penser, jamais l'équivalent des finances privées. Héritage du principe du consentement à l'impôt et de la patiente conquête des Parlements modernes de leur pouvoir législatif, le droit des finances publiques constitue un droit politique par essence, c'est-à-dire un corps de règles qui intéresse directement le citoyen et ses représentants ; d'où l'importance des sources de ce droit et de la constatation, une nouvelle fois, de leur enchevêtrement progressif. Enfin, l'analyse du périmètre des finances publiques n'aurait pas été complète sans l'examen de l'apport des « juridictions financières » entendues au sens large, c'est-à-dire incluant, fort heureusement, l'apport du Conseil constitutionnel à la discipline.

Le lecteur retrouvera, dans la deuxième partie, ce même souci de progression sur les plans historique et logique analysant successivement le budget de l'État, les budgets locaux, les lois de financement de la Sécurité sociale et le budget communautaire. On remarquera en particulier le souci pris par Stéphanie Damarey de faire à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) la place qui lui revient aujourd'hui dans notre architecture budgétaire, même si cette nouvelle « Constitution financière » est encore bien loin d'avoir produit tous les effets, tant sur les finances nationales que sur les autres éléments des finances publiques, que l'on est en droit d'attendre de cette révolution de nos mentalités budgétaires. Dans le même esprit, le lecteur constatera que rien n'est oublié, ni la constitutionnalisation du droit financier local ni la récente réforme les lois de financement de la Sécurité sociale.

Pour accentuer encore la dimension didactique de l'ouvrage, celui-ci est doté de nombreux schémas et tableaux qui contribuent largement à l'intelligibilité du propos. On ne peut qu'en féliciter l'auteur.

L'ouvrage qu'on lira ci-après est bien celui d'une spécialiste reconnue des finances publiques, auteur d'une thèse remarquée consacrée au « juge administratif, juge financier », lauréate du Prix de la Cour des comptes en 1999 et publiée en 2001 dans la prestigieuse « Nouvelle bibliothèque des thèses » chez Dalloz. Stéphanie Damarey est également l'auteur d'un ouvrage consacré à La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Ellipses, 2004) et fait ainsi, une nouvelle fois, honneur à l'École de Lille des finances publiques.

Xavier VANDENDRIESSCHE
Professeur à l'Université de Lille 2
Directeur de l'IRDP (EA n° 4036)



Introduction aux finances publiques

1. En 1927, Edgard Allix, s'était interrogé sur la nécessité de procéder à la réédition de son *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, estimant que « là où il n'y a ni finances ni moyens de discerner une politique quelconque dans les dispositions incohérentes et dans les expédients au jour le jour suggérés par la détresse croissante du budget et du Trésor, un manuel de législation financière est superflu ». Selon lui, un tel manuel aurait « été réduit à n'enregistrer que des solutions provisoires, dont on savait qu'elles seraient modifiées au gré des circonstances, et n'aurait pu exposer les principes fondamentaux qu'en ajoutant que la pratique avait cessé de s'y conformer ». Il se ravisa constatant « le redressement presque inespéré » dont il était le témoin : « depuis bientôt un an, le rétablissement de l'équilibre budgétaire par la création de nouvelles ressources fiscales, la rupture définitive avec les procédés d'inflation, l'assainissement de la trésorerie, la stabilité de fait assurée à notre devise, attestent que nous revenons aux saines méthodes et que nous avons aujourd'hui une politique financière »¹.

Ces propos expriment toute l'intensité d'une matière, les finances publiques, qui se situe au cœur des nécessités publiques. Ainsi que le disait Jean Bodin, l'argent est le nerf de la guerre. Les finances publiques constituent un levier indispensable à la concrétisation de toute politique publique. En ce sens, les finances publiques se perçoivent en leurs dimensions politiques et économiques. Et c'est probablement l'une des caractéristiques essentielles des finances publiques que de s'inscrire sous des aspects protéiformes dans des dimensions politiques, économiques, juridiques ou encore sociales. Ainsi que l'exprime Michel Bouvier, et avant lui Gaston Jèze, les finances publiques se présentent de manière hétérogène mais également complexe, ce qui rend difficile une appréhension totale de la matière².

1. Allix Edgard, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière*, 1927, Avertissement pour la cinquième édition.

2. Jèze Gaston, *Cours de finances publiques*, Giard, 1931, p. 71 ; Bouvier Michel, « Réhabiliter et refonder la science des finances publiques », in *Mélanges Amsselek*, 2005, p. 134.

Loin de constituer une difficulté, cette hétérogénéité contribue à l'enrichissement de la matière mais suppose que sa présentation soit, dans le cadre d'un manuel, strictement précisée.

2. Sous leurs aspects juridiques, les finances publiques se dévoilent au travers de trois dimensions : – le droit budgétaire et la présentation des règles d'élaboration des budgets publics ; – le droit de la comptabilité publique et la présentation des règles comptables d'exécution des opérations de dépenses et de recettes ; – en enfin, les contrôles portés sur les finances publiques, tant politiques, administratifs que juridictionnels.

Mais l'intensité de ces dimensions diffère selon les finances publiques étudiées. En effet, les finances publiques ne peuvent plus, désormais, se résumer aux seules finances de l'État³. Les finances publiques se complètent des finances locales, sociales mais encore européennes, autant de sphères financières qui ont, progressivement, et à la faveur des étapes de leur construction juridique, conquis leur place au sein de la matière : « vécues longtemps pour l'essentiel comme les finances de l'État, les finances publiques sont aujourd'hui bien davantage les finances de toutes les administrations publiques⁴ ».

3. Cette première définition ne permet toutefois pas de résumer, à elle seule, le périmètre des finances publiques. En effet, et Éric Oliva l'a clairement démontré dans son article consacré à la définition normative du domaine des finances publiques, en fonction des dimensions étudiées (droit budgétaire, comptabilité publique ou contrôle), les finances publiques se présentent sous des régimes différents, plus ou moins intenses⁵.

Il s'agit, en définitive, d'apprécier les finances publiques dans toute leur singularité dès lors que par certains aspects, les finances perdent leur caractère strictement public. L'exemple singulier peut être donné du contrôle exercé par la Cour des comptes sur les organismes privés faisant appel à la générosité du public.

Les finances publiques se précisent alors en des perspectives concentriques au sein desquelles sont successivement concernées, avec une diminution corrélative de l'intensité des régimes juridiques appliqués : – les finances des administrations publiques ; – les finances des organismes gestionnaires de fonds publics ; – les finances des organismes gérant des fonds privés mais redevables de leur gestion.

Le Conseil constitutionnel avait lui-même entrepris une telle distinction à l'occasion de sa décision relative à la loi de finances pour 1965, en évoquant

3. Orsoni Gilbert, « Les finances publiques sont-elles encore les finances de l'État ? », in *Mélanges Amselek*, 2005, p. 631.

4. *Op. cit.*, p. 650.

5. Oliva Éric, « Essai de définition normative du domaine des finances publiques », in *Constitution et finances publiques, Mélanges L. Philip*, Economica, 2005, p. 493.

d'une part, la gestion des finances publiques et, d'autre part, les organismes fonctionnant avec des fonds publics – Cons. const., 18 décembre 1964, Loi de finances pour 1965, 64-27 DC.

4. Le périmètre des finances publiques se présente donc à géométrie variable selon les dimensions abordées :

– la dimension budgétaire qui réduit, au minimum l'étude des sphères financières aux finances de l'État, locales et européennes en ce que chacune d'elles est dotée d'un budget élaboré en considération d'un corpus juridique précis.

L'interrogation apparaît, ici, s'agissant des finances sociales. Une perception restrictive du droit budgétaire conduit, en effet, à écarter ces finances de la dimension budgétaire dès lors que la Sécurité sociale n'est pas dotée d'un budget au sens rigoureux du terme, c'est-à-dire dans la détermination de prévisions de recettes et d'autorisations de dépenses. En effet, plus singulièrement, les finances sociales se caractérisent par des objectifs de dépenses⁶. En ce sens, et ainsi que le souligne Éric Oliva, « la loi de financement de la Sécurité sociale ne saurait en aucun cas être juridiquement assimilée à un budget⁷ ». L'étude budgétaire des finances sociales semble donc inappropriée ;

– la dimension comptable qui étend l'étude des sphères financières aux finances sociales et, d'une manière générale, aux organismes publics dotés d'un comptable public ;

– enfin, la dimension contrôle qui étend, au maximum, le champ d'étude des finances publiques jusque et y compris à des organismes privés gérant des deniers privés.

5. Derrière chacune de ces dimensions, se précisent des règles juridiques précises. En effet, et ainsi que les ont défini André Demichel et Pierre Lalumière, « les finances publiques sont caractérisées par cette tension permanente entre un but économique et des procédures financières qui, dans un État moderne soumis à un principe de légalité, restent forcément juridiques⁸ ».

6. L'intérêt porté à ces différentes dimensions a conduit à délimiter strictement les développements de ce manuel à la seule dimension budgétaire. Réservant à un second volume, le soin d'étudier les dimensions comptable et contrôle.

Sous ces réserves et dans le cadre de cette dimension retenue, les finances sociales seront étudiées, y compris au regard des règles applicables dans l'élaboration des lois de financement de la Sécurité sociale. Par un abus de langage, les finances sociales y seront développées au travers d'un budget de la Sécurité sociale dont les premières limites ont déjà pu être évoquées dans le cadre de

6. Cf. *infra*, n° 192, 420, 745 et s.

7. Oliva Éric, « Essai de définition normative du domaine des finances publiques », in *Constitution et finances publiques, Mélanges L. Philip*, Economica, 2005, p. 507.

8. Demichel (A.) et Lalumière (P.), *Le Droit public*, PUF, Que sais-je, 5^e éd. 1988, p. 101.

cette introduction mais qui seront, en tant que de besoin, rappelées dans le cours des développements.

Bibliographie

- Bouvier (M.), « Réhabiliter et refonder la science des finances publiques », in *Mélanges Amselek*, 2005, p. 131.
- « Finances publiques : scénarios pour demain », *RFFP*, 2004, n° 87.
- Oliva (É.), « Essai de définition normative du domaine des finances publiques », in *Constitution et finances publiques, Mélanges L. Philip*, *Economica*, 2005, p. 493.
- Orsoni (G.), « Les finances publiques sont-elles encore les finances de l'État ? », in *Mélanges Amselek*, 2005, p. 631.
- Saïdj (L.), « Recherche sur la notion de finances publiques en droit constitutionnel et financier positif », *RDP*, 1982, p. 1297.
- Saïdj (L.), « Finances publiques (notions générales) », in *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, vol. 1, *Economica*, 1991, p. 807.

Partie 1

Les périmètres des finances publiques

TITRE 1

Le périmètre contextuel des finances publiques

Sous-titre 1

Les sphères financières publiques

- Chapitre 1** Les finances de l'État
- Chapitre 2** Les finances locales
- Chapitre 3** L'émergence des finances sociales
- Chapitre 4** L'apparition des finances européennes

Sous-titre 2

La multiplicité des flux financiers

- Chapitre 1** Les flux financiers en provenance de l'État
- Chapitre 2** Les flux financiers en provenance des Communautés
- Chapitre 3** Les flux financiers en provenance des collectivités territoriales

Sous-titre 3

Les finances nationales à l'heure européenne

- Chapitre 1** L'équilibre budgétaire à l'heure maastrichienne
- Chapitre 2** La discipline budgétaire européenne

TITRE 2

Le périmètre institutionnel des finances publiques

- Chapitre 1** Les rouages institutionnels des finances de l'État
- Chapitre 2** Les rouages institutionnels des finances locales
- Chapitre 3** Les rouages institutionnels des finances sociales
- Chapitre 4** Les rouages institutionnels des finances européennes

TITRE 3**Le périmètre normatif des finances publiques**

- Chapitre 1** Le périmètre normatif des finances de l'État
Chapitre 2 Le périmètre normatif des finances locales
Chapitre 3 Le périmètre normatif des finances sociales
Chapitre 4 Le périmètre normatif des finances européennes

TITRE 4**Le périmètre juridictionnel des finances publiques**

- Chapitre 1** Le Conseil constitutionnel
Chapitre 2 Les juridictions financières françaises
Chapitre 3 La Cour des comptes européenne

7. L'étude des finances publiques suppose d'envisager les différentes sphères financières qui les composent afin d'en déterminer les principales composantes. En effet, de ce positionnement, résultera une vision claire et concrète des finances publiques, base indispensable à l'étude des dimensions qui les composent : budgétaire, comptable et contrôle.

Cette démarche effectuée en première partie de ce manuel, permettra, dans un second temps, de préciser les règles applicables en matière d'élaboration de leurs budgets.

8. Très concrètement, cette présente partie permettra de distinguer les quatre sphères financières que sont les finances de l'État, les finances locales, les finances sociales et les finances européennes au travers des périmètres qui les composent :

- le périmètre contextuel – qui permettra une analyse des budgets publics et de leurs composantes ;
- le périmètre institutionnel – avec une étude des principales institutions financières publiques propres à chacune de ces sphères. Développements qui se coupleront avec ceux de la seconde partie, au travers de l'étude des instances participant à l'élaboration des budgets publics ;
- le périmètre normatif – qui permettra d'évoquer les dispositions normatives applicables à la matière financière selon les sphères étudiées ;
- enfin, le périmètre juridictionnel – qui évoquera les principales instances juridictionnelles en matière financière.

Ces périmètres étudiés permettront de dégager une vision synthétique des finances publiques dans les perspectives nécessaires à une correction préhension des règles juridiques appliquées dans les dimensions budgétaires (2^e partie de ce manuel), comptable et contrôle (à l'occasion de développements ultérieurs).

Titre 1

Le périmètre contextuel des finances publiques

9. Le contexte dans lequel s'insèrent les finances publiques conduit à distinguer quatre sphères financières : les finances de l'État, les finances locales, les finances sociales et les finances de l'Union européenne.

Il conviendra d'apprécier chacune de ces sphères au travers de leur budget – et au sein de chacun d'eux, au travers des dépenses et recettes correspondantes. En définitive, l'analyse des composantes de ces budgets permet d'apprécier le poids des finances publiques au sein de l'économie française, les prélèvements suscités et leur impact économique et financier.

L'analyse comparée permet également d'observer le poids des finances publiques en distinguant les quatre sphères financières publiques, d'une part, mais également les États, par comparaisons représentatives, d'autre part. Ceci conduit à préciser le poids des finances publiques au travers d'une notion essentielle, celle de prélèvements obligatoires.

Par ailleurs, chacune de ces sphères génère des flux financiers avec les trois autres – d'intensité financière variable – qui dévoilent le périmètre contextuel au sein duquel évoluent les finances publiques. Ces principaux flux étudiés permettent de préciser les liens étroits qui unissent, de manière privilégiée, certains budgets publics entre eux.

Le 1^{er} chapitre permettra d'évaluer quantitativement et qualitativement les finances de chacune d'elles. Le 2nd chapitre envisagera les principaux flux financiers s'établissant entre ces sphères.

Sous- titre 1

Les sphères financières publiques

10. Les finances publiques se distinguent au travers de l'État (et de ses établissements publics), des budgets locaux (collectivités territoriales et établissements publics – lycées et collèges, établissements hospitaliers...), des organismes sociaux (caisses nationales d'assurance-maladie ou vieillesse...) et du budget européen.

Chacune de ces sphères ponctionne mais également réinjecte au sein de l'économie française des sommes d'argent considérables – mais à des degrés différents.

11. Le poids des dépenses publiques – Ainsi, l'appréciation comparée peut conduire à distinguer les dépenses publiques en euros par habitant au travers du budget de l'État et des budgets locaux. Ces premières perspectives chiffrées, permettent de relativiser le poids respectif de ces sphères financières publiques.

Si une part significative doit être accordée au budget de l'État, en revanche, en terme de progression des dépenses, les collectivités locales l'emportent sur l'État. Ainsi, entre 1980 et 2004, l'augmentation des dépenses des collectivités locales a été de 3,4 % contre 2,1 % pour l'État.

12. Le poids des impôts et taxes – Une comparaison similaire peut s'effectuer sur la base d'une appréciation des impôts et taxes prélevés au profit de ces budgets publics.

13. Les dépenses publiques rapportées au PIB – Enfin, et de manière élargie, le poids des budgets publics peut être relativisé par une appréciation du poids de

TABLEAU N° 1 – LES DÉPENSES PUBLIQUES
(en euros par habitant) ¹

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
État	4 464	4 654	4 666	4 833	4 929	4 534
Régions	228	249	263	288	305	341
Départements	652	703	764	895	953	925
Communes : ensemble	1 257	1 241	1 273	1 309	1 348	1 409
Moins de 500 habitants	843	903	890	915	937	991
500 à 2 000 habitants	851	902	900	930	945	1 005
2 000 à 3 500 habitants	974	1 029	1 029	1 068	1 080	1 138
3 500 à 5 000 habitants	1 045	1 072	1 099	1 140	1 172	1 228
5 000 à 10 000 habitants	1 195	1 252	1 237	1 289	1 318	1 375
10 000 à 20 000 habitants	1 290	1 301	1 325	1 359	1 395	1 461
20 000 à 50 000 habitants	1 426	1 437	1 466	1 495	1 542	1 607
50 000 à 100 000 habitants	1 593	1 594	1 604	1 658	1 710	1 781
100 000 à 300 000 habitants	1 396	1 376	1 397	1 451	1 486	1 500
Plus de 300 000 habitants	1 793	1 863	1 854	1 747	1 848	1 917

Source : DGCL – Les collectivités locales en chiffres 2008.

la dépense publique par rapport au PIB. Ceci permet d'avoir une vision adaptée des quatre sphères financières publiques. Ainsi, en 2003, le poids total des dépenses publiques s'élevait à 54,7 % du PIB – dont 22,8 pour l'État et 10,5 pour les collectivités locales. Il a été ramené à 52,4 % du PIB en 2007.

Ces perspectives envisagées, chaque sphère financière sera, dans la suite de ces développements, analysée en fonction de ses principales composantes : les postes essentiels de la dépense publique, la gestion de la dette publique, le poids de la fiscalité et plus largement des prélèvements obligatoires, les principes de la fiscalité de l'État et locale, l'autonomie financière des collectivités locales et l'impact des transferts de compétences opérés par les lois de décentralisation... autant de prismes d'analyse nécessaires à la préhension du périmètre contextuel des finances publiques.

1. Dépenses totales = fonctionnement + investissement (hors gestion active de la dette).

TABLEAU N° 2 – LES IMPÔTS ET TAXES
(en euros par habitant)²

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
État	4 068	3 991	3 985	4 414	4 513	4 498
Régions	83	85	84	87	111	133
Départements	318	329	350	453	492	529
Communes : ensemble des impôts et taxes	536	550	565	593	613	621
– Dont produit 4 taxes ³	392	380	381	389	400	410
Moins de 500 habitants	186	194	200	208	216	216
500 à 2 000 habitants	235	240	243	251	260	268
2 000 à 3 500 habitants	299	296	300	309	321	335
3 500 à 5 000 habitants	332	322	323	336	349	358
5 000 à 10 000 habitants	386	374	367	378	393	406
10 000 à 20 000 habitants	432	415	417	425	435	438
20 000 à 50 000 habitants	491	477	473	481	489	495
50 000 à 100 000 habitants	544	527	510	524	541	546
100 000 à 300 000 habitants	463	418	434	439	449	461
Plus de 300 000 habitants	587	561	566	595	607	597

Impôts et taxes : directs et indirects, hors compensations fiscales (communes hors groupements).

Source : DGCL – Les collectivités locales en chiffres 2008.

2. Population : recensement général de 1999.

3. Taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation, taxe professionnelle – Cf. n° 162 et s.

Chapitre 1

Les finances de l'État

Plan du chapitre

Section 1 – Les dépenses de l'État

§1 – Les classifications des dépenses de l'État

§2 – Le poids des dépenses de l'État

Section 2 – Les ressources de l'État

§1 – Les recettes fiscales de l'État

§2 – Les ressources non fiscales de l'État

§3 – Les fonds de concours

Section 3 : L'équation déficitaire entre recettes et dépenses de l'État

Résumé

Les finances de l'État sont retracées au moyen d'un document budgétaire – le budget – qui prend place au sein de la loi de finances initiale¹. C'est, en effet, au moyen d'une loi, votée par le Parlement, que le budget de l'État est adopté.

Le budget de l'État présente de nombreuses caractéristiques : – les dépenses de personnel et la charge de la dette qui représentent les premiers postes budgétaires du budget de l'État ; – le poids essentiel de la fiscalité parmi les ressources de l'État ; – le besoin de financement résultant d'un excédent de dépenses sur les ressources de l'État.

14. L'évolution constante du montant du budget de l'État – Depuis la Restauration, l'histoire du budget de l'État est celle d'une constante progression. Les tableaux suivants permettent d'apprécier cette évolution.

Bien évidemment, l'appréciation chiffrée de ces progressions doit être relativisée en tenant compte de l'inflation mais également des changements d'unité monétaire.

Le franc, né en 1360 (franc à cheval), renaît en 1795. Nouvelle unité monétaire, le franc subit une première réforme avec la loi du 7 germinal an XI (27 mars 1803 – franc germinal) qui unifie le système monétaire et fait

1. Cf. n° 499 et s.

disparaître les pièces anciennes. Le franc est alors défini en argent (même si subsistent des pièces en or).

En 1928, Raymond Poincaré, ancien président du Conseil, arrive au ministère des Finances, et entreprend une dévaluation du franc par rapport au franc germinal.

Cette dévaluation, pratiquée le 25 juin 1928, fait du franc poincaré, « le franc à quatre sous ». En effet, la dévaluation est proche des 80 %.

Par ordonnance du 27 décembre 1958, le Plan Rueff-Pinay est mis en œuvre et conduit au passage au nouveau Franc. L'ancien franc est divisé par 100. Le nouveau franc s'inscrit dans un programme d'assainissement budgétaire pour mettre fin à l'inflation et promouvoir la rénovation économique et financière de la France. Le nouveau franc est mis en circulation à partir du 1^{er} janvier 1960.

Indépendamment de ces changements monétaires et abstraction faite des phénomènes d'inflation, le constat est nécessairement celui d'une augmentation du montant du budget de l'État.

TABLEAU N° 3 – LE BUDGET DE L'ÉTAT : PRINCIPALES ÉVOLUTIONS

Année	Montant du budget		Année	Montant du budget général	
1822	1	Milliards de francs	2000	253	Milliards d'euros
1843	1,353		2005	288	
1860	2		2006	270	
1914	5		2007	271	
1930	50		2008	275	
1949	100				
1957	5 000	Milliards de nouveaux francs			
1958	50				
1963	100				
1985	1 000				
1995	1 523				
2000	1 661				

Pourtant si, en 1822, Villèle, ministre des Finances avait salué le franchissement clef du milliard de francs du budget par cette exclamation demeurée célèbre : « Messieurs, saluez ce chiffre, vous ne le reverrez plus ! », cette exclamation était toute significative pour un budget dont on espérait alors qu'il serait le premier et le dernier à avoir franchi ce seuil symbolique.

Du franc à l'euro : changements et continuité de la monnaie (histoire illustrée de notre monnaie) – <http://sceco.univ-poitiers.fr/hfranc/>

15. Le déficit du budget de l'État – Le passage à l'euro au 1^{er} janvier 2002 (1 euro = 6,55957 francs) n'a pas entamé cette progression. Le montant du budget de l'État progresse – néanmoins, le déficit du budget de l'État tend à se ralentir.

TABLEAU N° 4 – SOLDE DU BUDGET DE L'ÉTAT
(en milliards d'euros)

	Solde prévisionnel	Solde d'exécution
1994	– 43	– 42
1995	– 39	– 46,3
1996	– 42	– 45,2
1997	– 43	– 41
1998	– 38	– 39,2
1999	– 36	– 33,4
2000	– 32,8	– 34,8
2001	– 28,4	– 34,4
2002	– 32	– 52,1
2003	– 44,5	– 57,5
2004	– 55,1	– 43,9
2005	– 45,2	– 43,5
2006	– 47	– 39
2007	– 42	– 38,3
2008	– 41,7	–

Le déficit fait état de la différence entre le montant des dépenses et celui des recettes du budget de l'État. Le déficit exprimé par cette différence est assimilé à un besoin de financement. *A contrario*, si cette différence se traduit par un excédent (montant des recettes supérieur à celui des dépenses), il est alors assimilé à une capacité de financement ².

Depuis 1975 en loi de règlement et 1980 en loi de finances initiale, le solde du budget de l'État exprime systématiquement un besoin de financement ³.

2. Autrement définis, la capacité et le besoin de financement constituent – notamment dans sa dimension déficit public, le principal indicateur de convergence des finances publiques dans l'Union européenne. Il mesure la différence entre l'ensemble des dépenses courantes, des dépenses d'investissement non financier et des transferts de capital effectués et l'ensemble des ressources non financières – Minefi.

3. Cf. n° 40.

Depuis 1998, la situation financière du budget de l'État s'est notablement détériorée – en raison d'un accroissement significatif du montant des dépenses publiques.

Section 1

Les dépenses de l'État

16. L'analyse des dépenses de l'État a suscité diverses classifications, chacune permettant d'avoir une vision spécifique des dépenses de l'État, quelle soit financière, administrative ou encore économique. Chacune renseigne sur le poids de ces dépenses et permet d'en distinguer les essentielles.

Très symptomatiquement, les dépenses de l'État sont aujourd'hui constituées, pour l'essentiel, des frais de personnel et de la charge de la dette.

§1. Les classifications des dépenses de l'État

17. Si les dépenses de l'État peuvent être classées de plusieurs manières, celle résultant des lois de finances retiendra essentiellement l'attention en raison des conséquences juridiques qui s'y attachent.

En effet, les lois de finances, adoptées sur la base de la loi organique du 1^{er} août 2001 – et antérieurement sur la base de l'ordonnance du 2 janvier 1959 – se détaillent à raison d'une répartition des crédits faisant apparaître une architecture de présentation.

A. Les classifications traditionnellement retenues

18. Les classifications traditionnellement retenues pour présenter les dépenses de l'État s'organisent au travers de classifications financière, administrative ou économique – qui se retrouvent, pour certaines d'entre elles, au sein des lois de finances.

I – LA CLASSIFICATION FINANCIÈRE

19. La classification financière des dépenses de l'État s'attache à la nature de la dépense.

20. Les opérations à caractère définitif et temporaire – Dans le cadre de l'ordonnance de 1959, la classification retenue conduisait à distinguer les opérations à caractère définitif et les opérations à caractère temporaire (article 6).

– Les opérations à caractère définitif ou charges définitives qui constituent des décaissements sans retour – se distinguent en dépenses ordinaires et dépenses en capital.

Les dépenses ordinaires comprennent :

- les charges de la dette publique, c'est-à-dire les seuls intérêts de la dette publique – et non le remboursement proprement dit de la dette ;
- les dotations des pouvoirs publics (c'est-à-dire les dépenses de la Présidence de la République, des assemblées parlementaires, du Conseil constitutionnel, de la Haute Cour de Justice et de la Cour de justice de la République) ;
- les dépenses de personnel et de matériel applicables au fonctionnement des services ;
- les interventions de l'État, notamment en matière économique, sociale et culturelle.

Les dépenses en capital comprennent :

- les dépenses d'investissement ;
 - les subventions d'investissement accordées par l'État ;
 - les réparations des dommages de guerre.
- Les opérations à caractère temporaire ou charges temporaires de l'État qui constituent des charges provisoires – qui feront l'objet d'une compensation. Ces opérations se distinguent en prêts et avances et autres opérations de trésorerie. Pour l'essentiel, les prêts et avances de l'État sont constitués des avances consenties aux collectivités locales sur les recettes à venir de la fiscalité locale⁴. Les charges temporaires permettent également de retracer les emprunts contractés par l'État. Ainsi que l'a précisé le Conseil constitutionnel dans sa décision 320 DC, « les émissions d'emprunt sont des opérations de trésorerie qui n'ont pas à figurer dans un titre déterminé du budget, mais sont retracées dans des comptes de trésorerie distincts faisant apparaître les engagements de l'État » – Cons. const., 21 juin 1993, Loi de finances rectificative pour 1993, 320 DC.

21. Les charges budgétaires – Avec la Lolf, les charges budgétaires de l'État sont désormais distinguées en sept titres (conformément aux dispositions de son article 5) :

Article 5 Lolf – *I* – Les charges budgétaires de l'État sont regroupées sous les titres suivants :

- 1° Les dotations des pouvoirs publics ;
- 2° Les dépenses de personnel ;
- 3° Les dépenses de fonctionnement ;
- 4° Les charges de la dette de l'État ;
- 5° Les dépenses d'investissement ;
- 6° Les dépenses d'intervention ;
- 7° Les dépenses d'opérations financières.

4. Cf. *infra*, n° 234.

II – Les dépenses de personnel comprennent :

- les rémunérations d'activité ;
- les cotisations et contributions sociales ;
- les prestations sociales et allocations diverses.

Les dépenses de fonctionnement comprennent :

- les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel ;
- les subventions pour charges de service public.

Les charges de la dette de l'État comprennent :

- les intérêts de la dette financière négociable ;
- les intérêts de la dette financière non négociable ;
- les charges financières diverses.

Les dépenses d'investissement comprennent :

- les dépenses pour immobilisations corporelles de l'État ;
- les dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État.

Les dépenses d'intervention comprennent :

- les transferts aux ménages ;
- les transferts aux entreprises ;
- les transferts aux collectivités territoriales ;
- les transferts aux autres collectivités ;
- les appels en garantie.

Les dépenses d'opérations financières comprennent :

- les prêts et avances ;
- les dotations en fonds propres ;
- les dépenses de participations financières.

Cette nouvelle répartition met un terme à la distinction précédemment évoquée entre charges définitives et temporaires – distinction qui était structurée au travers de la loi de finances dans le cadre de l'article d'équilibre⁵ et au sein de la seconde partie⁶.

Désormais, la répartition des dépenses de l'État s'effectuera au travers de ces sept titres et sera structurée en sein de la loi de finances, dans le cadre d'une classification fonctionnelle, en missions.

II – LA CLASSIFICATION ADMINISTRATIVE

22. La classification fonctionnelle des dépenses – La classification administrative conduit à distinguer les dépenses à raison de leur fonctionnalité.

23. La répartition des dépenses par ministère – Avec l'ordonnance du 2 janvier 1959, la classification administrative conduisait à une répartition des dépenses entre ministères – ainsi que le prévoit son article 41 : (...) *Les*

5. Cf. *infra*, n° 646, 513 et 524.

6. Cf. *infra*, n° 525.

dépenses du budget général font l'objet (...) d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère.

Mais cette classification ne permet pas, dans le temps, d'opérer une analyse précise des évolutions des montants des dépenses – dès lors que l'organisation ministérielle varie selon la composition du Gouvernement.

Aussi, la présentation des dépenses s'est-elle effectuée au travers d'un budget fonctionnel – qui retrace les charges de l'État par fonction afin d'en mesurer le coût et le rendement.

TABLEAU N° 5 – RÉPARTITION DES CRÉDITS MINISTÉRIELS
– RÉPARTITION FONCTIONNELLE
– LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2003

Section ministérielle	LFI 2003
Affaires étrangères	4 117,46
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	5 180,09
Anciens combattants	3 499,17
Charges communes	53 890,58
Culture et communication	2 496,80
Écologie et développement durable	768,31
Économie, finances et industrie	14 921,21
Équipement, transports, logement, tourisme et mer	20 733,12
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	19 809,52
Jeunesse, éducation nationale et recherche	68 965,32
Justice	5 037,09
Outre-mer	1 085,26
Services du Premier ministre	1 518,12
Sports	403,77
Travail, santé et solidarité	31 422,42
Total des budgets civils	233 848,24
Défense	39 963,88
Dépenses budget général	273 812,12
Solde des comptes spéciaux du Trésor	– 1 071,13
Charges budgétaires	272 740,99

24. La classification par mission – La Lof s'inscrit dans cette méthode de classification. La nouvelle nomenclature budgétaire retenue conduit à distinguer – non pas des ministères – mais des missions, définies par rapport aux politiques publiques poursuivies par le Gouvernement, ainsi que le prévoit

l'article 7-I : *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 (...).*

La loi de finances pour 2008 comprend, pour le budget général, 34 missions dont onze interministérielles⁷ :

- Action extérieure de l'État,
- Administration générale et territoriale de l'État,
- Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales,
- *Aide publique au développement,*
- *Anciens combattants, mémoires et liens avec la nation,*
- Conseil et contrôle de l'État,
- Culture,
- Défense,
- Développement et régulations économiques,
- Direction de l'action du Gouvernement,
- Écologie, développement et aménagement durables,
- Engagements financiers de l'État,
- *Enseignement scolaire,*
- Gestion des finances publiques et des ressources humaines,
- Immigration, asile et intégration,
- Justice,
- *Médias,*
- Outre-mer,
- Pilotage de l'économie française,
- *Politique des territoires,*
- Pouvoirs publics,
- Provisions,
- *Recherche et enseignement supérieur,*
- *Régimes sociaux et de retraite,*
- Relations avec les collectivités territoriales,
- Remboursements et dégrèvements,
- Santé,
- *Sécurité,*
- Sécurité civile,
- *Sécurité sanitaire,*
- *Solidarité, insertion et égalité des chances,*
- Sport, jeunesse et vie associative,
- *Travail et emploi,*
- Ville et logement.

Derrière chacune de ces missions, se découvrent des ministères chargés de conduire ces politiques publiques. Ces missions peuvent être interministérielles

7. Les missions interministérielles sont signalées en italique.

mais pour l'essentiel, les missions demeurent ministérielles (huit missions interministérielles avaient été retenues avec la loi de finances pour 2006, elles sont onze avec la loi de finances pour 2008).

III – LA CLASSIFICATION ÉCONOMIQUE

25. La classification économique conduit à distinguer les dépenses de fonctionnement des dépenses d'investissement.

26. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement – Dans le cadre de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les lois de finances opéraient répartition des crédits entre dépenses de fonctionnement (ou ordinaires) et d'investissement (ou en capital) au travers de sept titres :

- dépenses de fonctionnement : titre I – Dette publique ; titre II – Pouvoirs publics ; titre III – moyens des services ; titre IV – interventions publiques ;
- dépenses d'investissement : titre V – dépenses de services en capital (investissements exécutés par l'État) ; titre VI – dépenses de transfert en capital (subventions d'investissement) et titre VII – Dommages de guerre.

27. Avec la Lolf, cette distinction disparaît en tant que telle. La répartition des dépenses ne se résume plus à une distinction entre les dépenses de fonctionnement, d'une part, et les dépenses d'investissement d'autre part, mais plus largement se distingue au travers des sept titres de la classification financière.

B. La classification retenue en lois de finances

28. La classification retenue en lois de finances a évolué avec la loi organique du 1^{er} août 2001. En effet, ce texte modifie totalement l'architecture de présentation des crédits au regard de ce qu'elle était dans le cadre de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

I – LA CLASSIFICATION RETENUE DANS LE CADRE DE L'ORDONNANCE ORGANIQUE DU 2 JANVIER 1959

29. La classification retenue en lois de finances emprunte, s'agissant des lois de finances adoptées dans le cadre de l'ordonnance du 2 janvier 1959, aux trois précédentes classifications.

La présentation des dépenses de l'État conduisait alors à répartir les crédits en :

- opérations à caractère définitif et à caractère temporaire ;
- dépenses civiles et militaires ;
- dépenses de fonctionnement et d'investissement ;
- dépenses ministérielles ;
- services votés et mesures nouvelles ;
- autorisations de programme et crédits de paiement.

30. La notion de services votés – Tels qu'ils sont définis par l'ordonnance en son article 33, les services votés représentent le minimum de dotations 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.

La notion de services votés figure également dans la Constitution du 4 octobre 1958 en son article 47 qui prévoit, au détour d'un alinéa, 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 ».

Les services votés constituent donc un montant incompressible de dépenses. Par opposition, toute projection de dépense nouvellement envisagée dans le cadre d'une loi de finances, constitue une mesure nouvelle.

31. Autorisations de programme et crédits de paiement – Afin de distinguer, parmi ces crédits, ceux correspondant à des dépenses d'investissement, une distinction s'effectuait entre autorisation de programme et crédits de paiement. En effet, les premiers correspondent au montant total de l'investissement à réaliser tel qu'il doit être porté à la connaissance des parlementaires dans le cadre de la loi de finances, tandis que les crédits de paiement permettent de procéder, pour chaque exercice budgétaire, au paiement de la portion d'investissement réalisée. En d'autres termes, l'autorisation de programme correspond à l'enveloppe globale nécessaire à la réalisation de l'investissement – qui trouvera une traduction financière, au travers de chaque loi de finances (autant d'années que nécessaire à la réalisation de l'investissement) et des sommes dégagées chaque année afin de payer les tranches successives de réalisation de l'investissement.

32. Répartition des crédits – Pour entrer dans le détail, la loi de finances opérait répartition des crédits entre ministères, et au sein de chaque ministère, entre titres et chapitres. La pratique était, alors, en contradiction avec le texte de l'ordonnance qui prévoyait, en son article 41, que *les dépenses du budget général font l'objet (...) d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère*. Une contradiction qui n'a jamais été censurée par le Conseil constitutionnel...

33. Les états législatifs annexés – La présentation des crédits en lois de finances était précisée au travers d'états législatifs annexés. Comme leur nom l'indique, ces états législatifs sont des documents annexés à la loi de finances, qui procèdent, au travers de différents tableaux, à une répartition des crédits. Sur le détail de ces états législatifs (voir *infra*, n° 526).

Ainsi présentée, la loi de finances, dans sa version 1959, procède à des répartitions de crédits qui empruntent aux différentes possibilités de classification – dans le souci d'une présentation diversifiée des crédits du budget de l'État.

II – LA CLASSIFICATION RETENUE DANS LE CADRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001

34. Dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001, la présentation des dépenses conduit à répartir les crédits en :

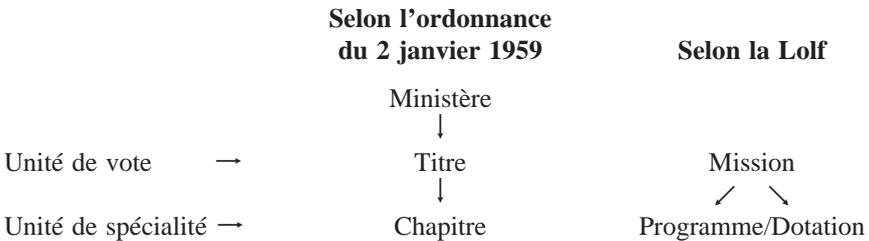
- missions, programmes et dotations ;
- autorisations d'engagement et crédits de paiement

35. **La mission, nouvelle unité de répartition** – Telle qu'elle est définie par l'article 7 Lolf, la mission regroupe des crédits relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères.

En principe, chaque mission correspond à une politique publique et se détaille au travers de programmes (ou de dotations⁸).

Schématiquement, la présentation des crédits peut ainsi se formaliser – y compris dans son évolution par rapport à l'ordonnance du 2 janvier 1959 :

Schéma n° 1 – Répartition des crédits au sein de la loi de finances



36. **Autorisations d'engagement et crédits de paiement** – Par ailleurs, la Lolf reprend la distinction des crédits entre autorisations d'engagement (antérieurement de programme) et crédits de paiement.

Les définitions à retenir de ces notions sont identiques et l'évolution de vocabulaire, concernant les autorisations de programme qui deviennent des autorisations d'engagement, est suscitée par le souci qu'il n'y ait pas de confusion avec la notion de programme, telle qu'elle apparaît dans le détail de répartition des crédits budgétaires.

36 bis. **Les états législatifs annexés** – La présentation des crédits en lois de finances est précisée au travers d'états législatifs annexés à la loi de finances. Pour un détail de ces états législatifs (voir *infra*, n° 526).

8. Sur ces notions de programme et dotation, voir *infra*, n° 540 et 546.

§2. Le poids des dépenses de l'État

37. Les dépenses de l'État – Dans sa composition, l'essentiel du budget de l'État est constitué des dépenses de personnel et de la charge de la dette (c'est-à-dire des intérêts payés sur la dette contractée). Les deux principaux postes de la dépense publique d'État (personnel + charge de la dette) représentent 59,3 % du budget de l'État en 2008. Viennent ensuite les dépenses d'intervention (22,4 %), les dépenses de fonctionnement (12,9 %), les dépenses d'investissement (4,9 %), les dotations des pouvoirs publics (0,4 %) et enfin les dépenses d'opérations financières (0,2 %).

A. Les dépenses de personnel

38. Le poids conséquent des dépenses de personnel – Les dépenses de personnel s'entendent des rémunérations et pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'État. Elles représentent en 2008, 44,1 % du budget de l'État.

Dans la maîtrise de ses dépenses, l'État doit donc conserver une attention particulière sur les dépenses de personnel. La Cour des comptes a, d'ailleurs, stigmatisé dans son rapport public particulier sur la fonction publique de l'État en 2000, « l'absence de comptabilité normalisée des emplois et effectifs (qui) entrave la maîtrise des dépenses ainsi que tout effort de gestion prévisionnelle ».

Ce rapport avait eu un important retentissement au sein des médias. Ainsi, *Le Monde* dans sa revue de presse, relayait un article paru dans *Le Figaro* s'étonnant que « le fatras révélé par la Cour des comptes (était) encore pire que ce qu'on supposait » et que l'État ne se contrôlait plus, régissant, vieillard sénile, sans même connaître le nombre de ses sujets – *Le Monde*, 12 janvier 2000. Un État gérant ses effectifs... à la louche – *Le Monde*, 19 septembre 2000.

L'invraisemblable était ainsi livré à la scène publique avec une administration incapable de chiffrer le nombre réel de fonctionnaires.

Dans un second rapport, publié l'année suivante, la Cour des comptes avait poursuivi ses investigations et s'était penchée sur les conditions d'emploi et de rémunérations des agents publics. *Le Monde* dénonça alors le 25 avril 2001, l'incurie de l'État patron.

39. La nécessité d'une maîtrise des dépenses de personnel – Ces invectives ont conduit le Gouvernement à prendre des solutions. Ainsi, le rapport 2002 a donné lieu à la création d'un observatoire de l'emploi public en juillet 2000.

Document n° 1 – Question sénatoriale – JO du 6 juillet 2000, p. 2399
– suite à une question portant sur la normalisation des **emplois et effectifs**
dans la fonction publique de l'État

Réponse du ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État :

« Les observations de la Cour des comptes en matière de contrôle des effectifs appellent, dans un contexte de maîtrise des dépenses de l'État, des progrès en matière de transparence de



l'information budgétaire et financière. Le comité interministériel de réforme de l'État a décidé la création d'un observatoire de l'emploi dans la fonction publique. Cet observatoire aura vocation à harmoniser et pérenniser la collecte, l'exploitation et la diffusion de l'information sur les effectifs dans la fonction publique. Chargé de faire toutes les recommandations utiles, l'observatoire aura pour tâche de définir les concepts retenus, les champs étudiés afin de faciliter les comparaisons des effectifs sur une longue période. Il fera adopter les règles communes de décompte des emplois afin de permettre des études prospectives quantitatives et qualitatives, gages d'une gestion des ressources humaines efficace et moderne. Sa composition large et diversifiée lui permettra de répondre efficacement aux enjeux qui motivent sa création. »

En 1896, la France comptait 416 000 fonctionnaires pour 38 millions de français. Aujourd'hui, 5 millions de fonctionnaires (toutes fonctions publiques confondues) pour 60 millions de français.

Ce décompte a été effectué par l'Observatoire de l'emploi public mais ne tient pas compte du personnel des entreprises assurant une mission de service public (La Poste, France Télécom – dont la grande majorité des agents est fonctionnaire) – Rapport 2003 de l'OEP.

À cela s'ajoute le poids des pensions (retraités de la fonction publique). Actuellement, 4 200 000 retraités. Soit un total de 10 millions de fonctionnaires, réels ou assimilés.

C'est donc très logiquement que les efforts du Gouvernement dans la maîtrise de la dépense publique se portent sur ce poste budgétaire.

Cette maîtrise de la dépense de personnel bénéficie de deux facteurs convergents : la perspective du départ en retraite du baby-boom à l'horizon 2010 combinée à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances⁹. Leurs effets combinés devraient limiter le poids de la dépense de personnel par une diminution des effectifs.

B. La dette de l'État

40. L'endettement de l'État – Au 31 janvier 2008, le poids estimé de la dette de l'État s'élève à 922 milliards d'euros. Cette dette s'entend du total des engagements financiers contractés par l'État. Dans son montant, le poids de la dette de l'État est devenu des plus préoccupants au point d'alarmer nos gouvernants ; ainsi, François Fillon.

40 bis. Besoin annuel de financement. Cette dette s'exprime, chaque année, au travers du besoin de financement de l'État (ce dernier est constitué du déficit budgétaire et du montant des amortissements de titres arrivés à échéance). En loi de finances pour 2008, le déficit budgétaire a été établi à 41,7 milliards d'euros auquel il convient d'ajouter 102,8 milliards d'euros de dette à moyen et long terme venant à échéance ainsi que 2,4 milliards d'euros de dettes reprises par l'État. Le besoin de financement de l'État s'établit donc à 146,9 milliards d'euros pour cette année 2008.

9. Cf. *infra*, n° 461 et s.

Document n° 2 – Rapport n° 1863-12 AN – Charges communes – Projet de loi de finances pour 2005 (extrait)

« Intuitivement, le lien entre le déficit budgétaire et l'accroissement de la dette de l'État est évident. L'article d'équilibre du projet de loi de finances vise précisément à autoriser le ministre chargé du Budget à procéder à des emprunts « pour couvrir l'ensemble des charges de trésorerie (...). Dans cette perspective, le gestionnaire de la dette doit seulement prendre acte du stock de dette en début d'année et du déficit d'exécution des lois de finances, puis dans le cadre de ses compétences propres et des autorisations relatives aux opérations de trésorerie, qui sont déléguées par le Parlement, développer une stratégie de financement et appliquer ses décisions de gestion afin que l'État soit en mesure d'honorer ses engagements financiers en toute circonstance, au meilleur coût pour le contribuable ».

I – L'ENDETTEMENT DE L'ÉTAT

41. L'endettement de l'État s'est amplifié ces dernières années – contribuant d'autant à dégrader la situation financière du budget de l'État. Situation d'autant plus dommageable que cet endettement est un élément d'appréciation crucial au regard des exigences européennes et du pacte de stabilité et de croissance¹⁰.

a) L'évolution de l'endettement de l'État

42. L'augmentation de la dette de l'État – Les chiffres parlent d'eux-mêmes. La dette de l'État a été multipliée par 13 en un peu plus de vingt ans – passant de 64 milliards d'euros en 1980 à 883,9 milliards d'euros en 2006. Un sacré héritage laissé à nos enfants...

**TABLEAU N° 6 – PART DE LA DETTE DES APU DANS LA DETTE PUBLIQUE
(AU SENS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT)
(en milliards d'euros)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
État	626,2	646,3	675,5	735	798,7	839,8	889,2	883,9
Odac	51,3	51	46	43,9	55,2	90,2	95,2	90,5
Apul	105,9	106,7	106,2	105,8	109,8	112,4	118,7	127,3
Asso	12,6	13	13	16,8	31,7	24,5	35,4	45,8
Total	76	817	840,8	901,4	995,6	1 067	1 138,4	1 147,5

Source : notamment Insee – Comptes nationaux – Base 2000 / Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2007.

Ainsi que l'exprimait déjà la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2004 (compte rendu), « à ce niveau, le débat sur le niveau optimal de la dette publique est assez théorique : certes, l'objectif ne

10. Cf. *infra*, n° 255 et s.

doit pas être de la ramener à zéro, et l'utilisation de la dette comme outil de politique économique pose de nombreux problèmes pratiques, mais il faut désormais se donner les moyens de faire en sorte que l'importance relative de la dette, rapportée au PIB et les charges d'intérêt puissent durablement baisser ».

Au poids de cette dette, s'ajoute celui de sa charge, c'est-à-dire des intérêts versés au titre des emprunts contractés – qui alourdissent d'autant le poids de l'endettement public.

b) La charge de la dette dans le budget de l'État

43. La charge budgétaire de la dette – La charge de la dette s'entend du poids de la dette dans le budget de l'État, évaluée au montant des intérêts versés. Elle est, en moyenne, et sur ces dernières années, évaluée à 14 % du budget de l'État.

TABLEAU N° 7 – CHARGE BUDGÉTAIRE DE LA DETTE DE L'ÉTAT

Charge budgétaire de la dette de l'État – LFI		
	Milliards d'euros	% du budget général
1990	18,3	9,9
1991	20,4	10,5
1992	22,5	11,2
1993	24,7	11,9
1994	29,2	13,4
1995	30,3	13,5
1996	34,5	14,7
1997	35,5	14,9
1998	35,8	14,8
1999	36,2	14,2
2000	35,8	14,1
2001	36,5	14,0
2002	36,8	13,8
2003	38,3	14,0
2004	38,6	13,6
2005	39,8	13,8
2006	39	14,7
2007	39,2	14,7
2008	40,8	15,2

Source : Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie / ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.

Rapporté au déficit du budget de l'État, le poids des seuls intérêts de la dette de l'État est colossal.

44. Ainsi que le relève la Cour des comptes dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget 2004, l'État est en déficit avant même de pouvoir payer les intérêts de sa dette. Cette situation (rarissime en Europe) 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.

Et les perspectives de maîtrise de l'endettement de l'État ne sont pas réjouissantes. En effet, sur ces dernières années, l'État a bénéficié de la baisse des taux d'intérêt (avec un taux moyen passant de 8,5 % en 1993 à 4,17 % en 2005). Mais cette baisse des taux d'intérêt n'a pas été synonyme de diminution de l'endettement de l'État. Au contraire, cet endettement s'est poursuivi mais s'est fait moins ressentir car se réalisant « sous anesthésie budgétaire » – Rapport du sénat n° 444 sur le débat d'orientation budgétaire pour 2006.

Ce contexte économique ne saurait toutefois perdurer et comme le souligne le Sénat, le budget de l'État est désormais placé sous l'épée de Damoclès d'une hausse des taux d'intérêt.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que 30 % du déficit de l'État français est imputable à des dépenses de fonctionnement. Or, comme l'a rappelé la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget 2004, l'augmentation de la dette n'est envisageable que si elle finance des investissements productifs ayant un impact sur la croissance future. L'endettement ne doit pas être utilisé pour financer des dépenses courantes.

II – LE RECOURS À L'EMPRUNT

45. Pour financer le déficit, assurer le paiement des emprunts arrivant à échéance... l'État recourt à l'emprunt. La dette en résultant est constituée d'une dette négociable (sur les marchés financiers) et, par opposition, d'une dette non négociable.

a) Les théories économistes du recours à l'emprunt

46. Recourir à l'emprunt pour financer les dépenses de l'État a conduit les économistes à développer un certain nombre de théories du bien fondé ou du mal fondé du recours à l'emprunt, mais également du bon usage et du mauvais usage de l'emprunt pour financer de telles dépenses. Deux, principalement, retiendront l'attention : la règle d'or et l'effet boule de neige – la première, en ce qu'elle justifie, dans des limites acceptables, le déficit public ; la seconde, en ce qu'elle exprime les dérapages d'un endettement incontrôlé.

1) La règle d'or

47. La maîtrise du déficit public – La règle d'or admet la réalité d'un déficit public dès lors que celui-ci est inférieur au montant de l'investissement public. En ce sens, le déficit est alors vécu comme une charge productive dès lors qu'il apparaît comme la contrepartie d'une augmentation du patrimoine de la collectivité endettée. Or, s'agissant de l'État, cette règle d'or n'est pas appliquée. L'État est en effet tenu de recourir à l'emprunt pour financer des dépenses de fonctionnement. Selon les estimations, l'État est obligé d'emprunter pour payer ses fonctionnaires à compter du 15 novembre les bonnes années, du 1^{er} novembre, les mauvaises. Carrez G., Débat Les grands enjeux budgétaires et fiscaux, *RFFP* 2007, n° 97, p. 134.

Document n° 3 – Rapport n° 1863 AN – Charges communes – Projet de loi de finances pour 2005 (extrait)

« L'endettement public n'est pas une fatalité ni une charge nécessairement improductive qui pèserait sur les capacités de production de la Nation. La théorie de la « règle d'or » des finances publiques affirme, par exemple, que le déficit public n'introduit pas de distorsions et reste supportable s'il est inférieur au montant de l'investissement public. Fondée sur la méfiance vis-à-vis du processus même de l'endettement, elle en reconnaît pourtant la légitimité dès lors qu'il constitue la contrepartie d'une augmentation du patrimoine de la collectivité endettée. Chacun sait, cependant, que le processus réel d'endettement des deux dernières décennies s'écarte largement des conditions supposées idéales, définies par la « règle d'or ».

Au demeurant, la « règle d'or » n'est pas par elle-même une garantie de saine gestion des finances publiques. Si, par exemple, le coût de la dette est structurellement supérieur au revenu tiré des actifs acquis par l'endettement, la situation patrimoniale de la collectivité est en fait dégradée. Or, c'est justement le propre des investissements publics de créer des « externalités », qui bénéficient à l'ensemble des agents privés et publics mais ont des « taux de retour » directs très faibles pour la collectivité qui réalise ces investissements. Considéré du point de vue de cette collectivité, l'investissement est, en règle générale, une dépense monétaire qui génère d'autres dépenses monétaires (entretien, renouvellement, fonctionnement courant associé à l'investissement, etc.).

Par ailleurs, une règle rigide comme l'est la « règle d'or » occulte le débat nécessaire sur le niveau d'endettement optimal d'une collectivité, du secteur public en général et d'une économie dans son ensemble. Les économistes discutent de façon récurrente de l'effet de l'endettement public sur les marchés financiers, les uns estimant que l'excès d'endettement crée un « effet d'éviction » vis-à-vis des titres privés, les autres indiquant que le marché des titres publics est un élément indispensable de la liquidité générale, du bon fonctionnement des marchés et d'une formation efficace des prix des actifs financiers.

Par ailleurs, il est clair qu'une économie qui connaît des taux de croissance suffisamment élevés peut absorber sans dommage l'augmentation de la dette, dès lors que la dynamique de l'endettement reste maîtrisée.

Cependant, il est des situations où la dette peut devenir « proliférante ».

À l'évidence, le ratio d'endettement reste stable dès lors que l'encours de la dette s'accroît au même rythme que le PIB en valeur. Or, sous réserve de la non prise en compte des flux nets de dettes, la variation de la dette découle directement du déficit budgétaire. Celui-ci peut se décomposer en deux parties : d'une part, la charge des intérêts de la dette et, d'autre part, le solde

budgétaire dit « primaire » qui est justement défini comme la différence entre le solde total et la charge d'intérêt. Celle-ci peut être calculée en appliquant à l'encours de la dette un taux d'intérêt représentatif de son coût moyen, appelé « taux apparent » de la dette.

Il apparaît que, si le taux apparent de la dette est supérieur au taux de croissance en valeur du PIB, la proportion de la dette dans le PIB s'accroît en présence d'un solde primaire nul : c'est l'effet « boule de neige ». Stabiliser la dette nécessite alors de dégager un solde primaire positif.

(...)

Au plus fort de la récession, en 1993, il aurait fallu réduire le déficit à 9,5 milliards d'euros seulement pour stabiliser le poids de la dette de l'État dans le PIB le déficit effectif a atteint 48,6 milliards d'euros...

Cette règle d'or est strictement appliquée en matière de budgets locaux¹¹. L'équilibre budgétaire est alors recherché en distinguant, dans la présentation des recettes et dépenses budgétaires, une section de fonctionnement et une section d'investissement. Cette présentation permet d'éviter que l'emprunt contracté ne le soit dans la perspective de dépenses de fonctionnement.

Dans cette perspective, les collectivités locales sont ainsi liées dans leurs modalités de recours à l'emprunt.

Il n'en va pas de même pour l'État. Certes, la proposition a été formulée d'insérer cette règle d'or dans la loi organique du 1^{er} août 2001. Et l'un des amendements sénatoriaux proposait que toute loi de finances devait être présentée en équilibre, étant précisé que les recettes ordinaires devaient couvrir les dépenses courantes – Sénat, séance du 12 juin 2001, www.senat.fr/seances/s200106/20010612/s20010612050.html

Mais cette règle vertueuse n'a pas été retenue au motif qu'il n'était pas possible de « demander à l'État de se lier les mains, qui plus est dans une loi organique » – AN, Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances, compte rendu n° 11 – www.assemblee-nationale.fr/cr-cspeclf/00-01/c0001011.asp.

Si cette règle vertueuse n'a pas été consacrée par la loi organique du 1^{er} août 2001, en revanche l'article 51 – 3° prévoit une présentation des recettes et des dépenses budgétaires en une section de fonctionnement et une section d'investissement. Cette présentation devrait permettre aux parlementaires de suivre l'évolution de l'emprunt public et de percevoir les efforts consentis pour limiter le recours à l'emprunt pour le financement de dépenses courantes. En effet, cette règle d'or, non appliquée, peut générer un endettement chronique illustré par l'effet boule de neige¹².

Réitérée à l'occasion de la révision des institutions en janvier 2008 et de la RGPP, la proposition d'imposer à l'État le respect de la règle d'or a de nouveau été écartée au motif que l'interdiction des déficits de la section de

11. Cf. *infra*, n° 188.

12. Cf. *infra*, n° 48.

fonctionnement recérait des difficultés méthodologiques importantes – s'agissant, notamment, de son champ d'application, de la définition des dépenses d'investissement, du périmètre des acteurs auquel appliquer cette règle et des contraintes imposées à la fongibilité des crédits. Au surplus, l'application de cette règle n'est pas synonyme de retour à l'équilibre des comptes des administrations publiques, dès lors qu'elle permet des déficits persistants. Enfin, l'exemple de l'Allemagne, qui a inscrit cette règle d'or dans sa loi fondamentale, n'est pas des plus incitatifs. Cette règle d'or n'a pu empêcher ni l'accroissement rapide de la dette publique passant de 20 % du PIB dans les années 1970 à plus de 65 % aujourd'hui, ni d'éviter des déficits excédant, certaines années, le seuil de 3 % du PIB. L'Allemagne envisage, d'ailleurs, de supprimer cette obligation. – Voir, à ce propos, les communiqués du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique à l'occasion de la Conférence nationale des finances publiques du 28 mai 2008.

2) *L'effet boule de neige*

48. L'accroissement mécanique du montant de la dette de l'État – L'effet boule de neige se présente comme une théorie de la dynamique autonome de la dette. Cet effet conduit à ce que la dette s'autoalimente des déficits successifs et des charges d'intérêts liées à son remboursement. En d'autres termes, la dette s'accroît mécaniquement du fait d'un recours continu à l'endettement – y compris, et notamment, pour assurer le remboursement de précédents emprunts parvenus à échéance.

Ainsi que l'a souligné le Gouvernement dans son débat d'orientation budgétaire 1997, « le déficit budgétaire est en grande partie la traduction du poids des intérêts de la dette : le déficit primaire (déficit avant imputation des charges de la dette) pour 1996 est de 61,4 MdF, alors que le déficit total atteint 287,8 MdF ; près de 80 % du déficit budgétaire de 1996 sont ainsi représentatifs de la seule charge de la dette.

Cette situation traduit le coût des déficits passés, dont la succession ininterrompue induit une progression en accélération tant de la charge de la dette que de la dette elle-même ».

Avec ce constat opéré : « pour 1995, la dette de l'État peut être estimée à 3 252 MdF au 31 décembre. Elle devrait atteindre 3 534 MdF à la fin de l'année 1996. Cette évolution très rapide s'explique par l'effet « boule de neige », à l'œuvre dans notre pays depuis le début des années 1990 ».

La dette se consolide ainsi par addition successive des déficits budgétaires – auxquels l'État fait face en recourant à l'emprunt... La dette s'accroît ainsi à la façon d'une boule de neige.

b) Les composantes de la dette de l'État

49. Le recours à l'emprunt – Avant 1914, l'emprunt de l'État était composé pour l'essentiel d'emprunts perpétuels ou amortissables sur une longue période. Ces modalités d'emprunt ont subi le contrecoup des deux guerres mondiales et l'inflation correspondante.

Après la Seconde Guerre mondiale, la dette publique est essentiellement une dette à court terme : bons du trésor, avances monétaires de la Banque de France (aujourd'hui interdites par le Traité de Maastricht), dépôts des correspondants du Trésor (collectivités locales, établissements publics)

50. La composition de la dette – La dette peut être négociable, c'est-à-dire contractée sous forme d'emprunts financiers échangeables sur les marchés financiers (obligations et bons du trésor) – 95 % de la dette de l'État en 2003 ; Ou non négociable, c'est-à-dire correspondant aux dépôts de certains organismes (collectivités territoriales, établissements publics) sur le compte de Trésor.

Actuellement, la dette de l'État est composée à plus de 90 % de titres négociables sur les marchés financiers (47 % en 1980) dont 70 % sous forme d'obligations assimilables du Trésor (dette à long terme) et 30 % sous la forme de bons du Trésor (dette à court et moyen termes).

La *dette négociable de l'État* se détaille au travers de trois catégories de titres, les valeurs du Trésor – qui se distinguent par leurs échéances :

- les *obligations assimilables du Trésor* (OAT) constituent le support de l'endettement à long terme de l'État. Ces obligations sont émises pour une durée de 7 à 50 ans. La plupart des OAT sont à taux fixe. Mais il existe également des OAT à taux variable indexées sur des références de taux à long terme et des OAT indexées sur l'indice des prix à la consommation.

Les OAT sont particulièrement prisées par des investisseurs souhaitant investir dans des titres de longue maturité – et notamment, actuellement, dans la perspective de constitution d'épargne pour la retraite. Ceci explique le succès rencontré par la dernière OAT de ce type émise par le Gouvernement français (OAT 4 % avril 2055) pour laquelle la demande totale s'est chiffrée à 19,5 milliards d'euros pour 6 milliards servis ;

- les *bons du Trésor à taux fixe et à intérêt annuel* (BTAN) constituent le support de l'endettement à moyen terme de l'État. Ces bons sont, en principe, émis pour une durée de 2 à 5 ans ;

- les *bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés* (BTF) constituent l'instrument de gestion de la trésorerie de l'État. Ils sont émis pour une durée inférieure à un an. Ils servent à couvrir les fluctuations infra-annuelles de l'État, notamment dues au décalage entre le rythme d'encaissement des recettes et celui du paiement des dépenses.

Le service de la dette négociable représente 99 % de la charge brute totale de la dette de l'État.

c) Les emprunts contractés par l'État français

51. Les emprunts contractés par l'État français lui servent à financer son déficit et à rembourser les emprunts arrivés à échéance.

TABLEAU N° 8 – ENCOURS DE LA DETTE NÉGOCIABLE DEPUIS 2000
(en milliards d'euros)

Année	OAT	BTAN	BTF	Total
2000	419	154	43	616
2001	443	158	52	653
2002	478	151	88	717
2003	512	167	109	788
2004	552	184	97	833
2005	593	189	95	877
2006	610	200	66	877
2007	641	202	78	921

Source : Bulletin mensuel de l'AFT (février 2008).

Au 31 janvier 2008, l'encours de la dette négociable de l'État se monte à 922 milliards d'euros. La durée de vie moyenne de la dette est de 7 ans et 96 jours.

52. La dette de l'État est essentiellement détenue par des établissements financiers et pour 58 % par des non-résidents. Ainsi qu'a pu l'indiquer Thierry Breton, ancien ministre des Finances, ceci nous fait entrer dans une « zone rouge » pour notre indépendance économique – *Le Monde*, 13 août 2007.

Seules 0,05 % des émissions d'obligations du Trésor sont, chaque année, acquises par des particuliers.

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette situation : accès aux emprunts du trésor français par l'intermédiaire des réseaux bancaires ; investissement limité aux obligations à 10 ans et à celles indexées sur l'inflation ; commission bancaire d'environ 2 % ; conservation du titre jusqu'à échéance en raison des difficultés pratiques pour les revendre.

Une évolution doit néanmoins être constatée puisque depuis juin 2005, les emprunts du Trésor français sont accessibles aux particuliers – dans les mêmes conditions de transparence et de liquidité que les investisseurs institutionnels – avec possibilité d'acquérir une gamme d'obligations (de 7 à 30 ans d'échéance) et de les revendre, à tout moment, au prix du marché.

III – LA GESTION DE LA DETTE

53. La gestion de la dette de l'État relève essentiellement de l'Agence France Trésor et de la Caisse de la dette publique. La première assure la gestion de la trésorerie et de la dette de l'État, tandis que la seconde concourt, par ses activités, à la « qualité de la signature de l'État ».

a) L'agence France Trésor

54. **Création de l'Agence France Trésor** – Depuis février 2001, la dette publique est gérée par l'Agence France Trésor – autrement appelée Agence de la dette. Cette agence est rattachée au directeur général du Trésor et de la politique économique, président de l'AFT. Elle a pour mission de gérer la dette et la trésorerie de l'État au mieux des intérêts des contribuables et dans les meilleures conditions possibles de sécurité.

Dans ce cadre, l'AFT gère le compte de l'État, ouvert à la Banque de France, qui retrace l'ensemble des flux financiers (en dépenses et en recettes) de l'État mais également des correspondants du Trésor (collectivités locales et établissements publics).

Ainsi géré, le compte de l'État retrace des mouvements financiers d'une moyenne de 22,7 milliards d'euros par jour, suivis en temps réels par l'AFT. Des mouvements qui peuvent monter à 80 milliards d'euros certaines journées exceptionnelles (échéances fiscales, remboursements d'obligations...).

55. **La gestion des flux de trésorerie** – L'AFT a pour mission de permettre à l'État de faire face à tout moment à ses engagements financiers. L'agence doit donc anticiper les flux de trésorerie (retrées fiscales, dépenses budgétaires, dettes à échéance...) et gérer au mieux les fonds disponibles (placement aux meilleures conditions de rendement et de sécurité) tout en maintenant un excédent de trésorerie. En effet, la Banque de France ne peut accepter un découvert du compte de l'État¹³.

L'objectif de l'AFT est qu'après avoir effectué l'ensemble des opérations de la journée, le compte de l'État présente un solde créditeur.

Par conséquent, il est fait obligation aux correspondants du Trésor d'informer l'État de toute opération affectant le compte du Trésor. Saisi de cette obligation, le Conseil constitutionnel a estimé que « l'obligation d'information préalable instituée par la loi déferée a pour objet, grâce à une meilleure anticipation des opérations importantes affectant le compte du Trésor, d'améliorer la gestion de la trésorerie de l'État en utilisant de façon plus active les fonds déposés auprès de lui par les collectivités territoriales et leurs établissements publics ; que, ce faisant, elle participe du bon usage des deniers publics, qui est une exigence de valeur constitutionnelle ; qu'elle doit également permettre d'éviter

13. Cf. *infra*, n° 321.

que le solde du compte du Trésor puisse être débiteur et de respecter ainsi l'article 101 du Traité instituant la Communauté européenne qui interdit à la Banque de France d'accorder des avances à des organismes publics ; que le législateur a opéré, entre les objectifs ainsi définis et les principes invoqués par les requérants, une conciliation qui n'apparaît pas manifestement déséquilibrée » – Cons. const., 29 décembre 2003, Loi de finances pour 2004, 489 DC.

56. La gestion du compte de l'État – Le compte de l'État auprès de la Banque de France, c'est une comptabilité consolidée des 7 562 comptes d'opérations utilisés à travers tout le territoire par les quelques 5 500 comptables publics dotés chacun d'un ou plusieurs de ces comptes d'opérations – AFT, Rapport d'activités 2006/2007.

Document n° 4 – Source Rapport n° 1863 AN – Charges communes – Projet de loi de finances pour 2005 – La gestion active de la dette (extrait)

« Les principales innovations en matière de gestion de la dette de l'État portent sur la redynamisation de la gestion active. Depuis l'année 2000, le Trésor met en œuvre un programme important de rachat de titres, à hauteur d'une dizaine de milliards d'euros chaque année. De plus, un portefeuille de swaps a été constitué à partir du dernier trimestre 2001 à la suite de la création du compte de commerce n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État » par l'article 8 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2000.

(...)

(Les rachats sur le marché) donnent lieu à la constatation de pertes et profits, selon que les titres sont rachetés respectivement au-dessus ou au-dessous de leur valeur nominale. Ces pertes et profits ne sont pas retracés dans les documents budgétaires, puisqu'ils constituent des opérations de trésorerie au sens de l'article 15 de l'ordonnance organique. Le Parlement ne peut officiellement en prendre connaissance qu'à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement, sous une forme agrégée. Cependant, la publication par la direction de la comptabilité publique dans les Notes bleues de la situation mensuelle des opérations du Trésor permet aux initiés de découvrir chaque mois le montant des pertes et profits dus aux opérations de tout ordre faites sur la dette. La Situation résumée des opérations du Trésor, publiée chaque mois au Journal officiel, ne comporte, pour sa part, pas d'indications très précises sur les pertes et profits supportées par l'État du fait de la gestion active de la dette.

(...)

Les swaps de taux d'intérêt sont des contrats négociés entre deux parties qui décident de s'échanger les flux d'intérêt correspondant, d'une part, à une échéance fixe (en général) moyenne ou longue et, d'autre part, à une échéance variable courte. Les swaps de taux dans la zone euro sont, en règle générale, des swaps taux fixes contre Euribor¹⁴ (Taux interbancaire d'échéance inférieure à un an).

Sans intervenir sur l'encours de la dette, il est donc possible de réduire sa durée de vie apparente en concluant avec une contrepartie déterminée un swap de taux visant à percevoir le taux fixe long et à payer le taux variable plus court. Ainsi, le débiteur paye le taux fixe long sur l'emprunt qu'il a émis, reçoit le taux fixe long du fait du swap et paye le taux variable court du fait du swap. S'il veut éviter d'être exposé à une charge d'intérêt variable, le débiteur peut conclure un

14. Euribor – Euro Interbank Offered Rate – Taux interbancaire offert dans la zone euro.

swap inverse avec une autre contrepartie, en recevant le taux variable court et en payant un taux fixe, associé à une maturité intermédiaire. Dans ces conditions, l'ensemble des instruments financiers utilisés (emprunt, swap taux long / taux court et swap taux court / taux moyen) aboutit à ce que le débiteur paye sur sa dette à long terme un taux d'intérêt à moyen terme.

Dans le cadre de la Lolf, l'AFT a en charge la mise en œuvre du programme « charge de la dette et trésorerie de l'État », compte de commerce¹⁵ qui retrace non seulement les opérations de swaps de taux d'intérêt¹⁶, mais aussi les opérations relevant du service primaire de la dette (versements des intérêts et, en recettes, encaissement des coupons courus) ainsi que les recettes et les dépenses résultant de la gestion de la trésorerie de l'État.

57. La gestion active de la dette – Concrètement, et dans le cadre d'une gestion active de la dette, l'AFT réalise également des opérations de placement des excédents de trésorerie. En effet, si l'obligation pour l'État est celle d'un compte créditeur auprès de la Banque de France, cette obligation juridique peut utilement s'orchestrer avec l'intérêt financier de l'État. Aussi, l'encours du compte de l'État doit être limité au minimum et l'excédent placé au mieux. En 2006, le produit de ces placements s'est monté à 660 millions d'euros.

Afin d'assurer une efficacité maximum dans cette gestion active, l'AFT doit disposer de l'information la plus fiable possible sur les opérations susceptibles de se dénouer en cours de journée. Ceci explique que les correspondants du Trésor (et donc aux collectivités locales) soient soumis, depuis la loi de finances pour 2004, à une obligation d'information de l'AFT sur les opérations financières projetées.

Dans ces perspectives, l'AFT exploite au mieux les possibilités financières du compte géré avec une tendance à la diminution du solde du compte du Trésor en fin de journée.

TABLEAU N° 9 – NIVEAU DU COMPTE DU TRÉSOR EN FIN DE JOURNÉE
(en millions d'euros)

Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Montant	500	455	113	112	105	96

Extrait : Agence France Trésor.

Ainsi que le relève l'AFT dans son rapport d'activité 2004, « le pilotage de trésorerie a bénéficié en 2004 de l'obligation d'annonce préalable par les collectivités locales des opérations financières qui affectent le compte du Trésor. L'amélioration de la prévisibilité des flux qui en résulte a renforcé la capacité

15. Cf. *infra*, n° 603 et s.

16. SWAP – Contrat d'échange de taux d'intérêt – par une réduction de la durée de vie de la dette, l'État bénéficie d'une réduction des taux d'intérêt et donc d'une diminution de l'encours de la dette.

du trésorier de l'État à ajuster le solde de fin de journée. Il ne sera toutefois possible d'apprécier pleinement les effets de cette mesure entrée en vigueur en juillet 2004 que sur l'exercice 2005 ».

b) La Caisse de la dette publique

58. Création de la Caisse de la dette publique – La Caisse de la dette publique, créée par l'article 125 de la loi de finances initiale pour 2003, est un établissement public administratif chargé d'assurer la liquidité des valeurs du Trésor. À cet effet, elle peut acheter, conserver, annuler ou céder les titres émis par l'État, garantis par l'État ou émis par des établissements ou des entreprises publiques. De cette manière, la CDP concourt à la qualité de la signature de l'État.

Elle peut également se voir attribuer tout titre de dette publique négociable émis par l'État dans le cadre de l'autorisation donnée chaque année à cette fin, par la loi de finances, au ministre chargé de l'Économie. Elle est autorisée à prêter et à vendre ces titres.

L'État peut accorder à la CDP des dotations, des prêts ou avances budgétaires ainsi que des avances de trésorerie.

59. La gestion de la dette – La CDP assure donc la régulation du cours des titres d'endettement de l'État. À cet effet, la CDP est dotée de tous les moyens d'actions dont peut faire usage l'Agence France Trésor sur les marchés pour gérer la dette de l'État. Mais il convient d'y ajouter la possibilité de détenir un portefeuille de titres et d'effectuer les opérations d'achat et de vente au comptant pour gérer ce portefeuille.

En d'autres termes, et pour distinguer la CDP de l'AFT, la première est un instrument d'interventions ponctuelles en cas de difficultés temporaires sur les marchés, tandis que la seconde assure des interventions « courantes » de gestion active de la dette.

60. La perspective d'une intervention concurrente de ces deux organismes a été envisagée et il est admis que des « zones de recouvrement » entre les interventions de l'AFT et celles de la CDP existent. Dans ce contexte et « dans l'impossibilité d'instaurer une séparation stricte et incontestable » entre les deux, la perception des missions de la CDP doit être clairement celle d'un instrument de gestion des crises. En ce sens, la CDP ne saurait être perçue comme un instrument concurrent de l'AFT – Rapport AN n° 256, 4^e partie, Projet de loi de finances pour 2003, tome III, Examen de la deuxième partie de loi de finances, Moyens des services et dispositions spéciales – www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r0256-t3-4.asp#P392_47790

61. La limitation de l'endettement de l'État est devenue une préoccupation constante pour le Gouvernement mais également pour les parlementaires. Ainsi, à l'occasion de la révision en juillet 2005, de la loi organique du 1^{er} août 2001

relative aux lois de finances, a été ajoutée une disposition qui conduit à ce que la loi de finances de l'année arrête les modalités selon lesquelles seront utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État – article 34 – 10°, Lolf.

Concrètement, ces modalités ont trouvé une première traduction avec la loi de finances pour 2006 et l'introduction, au sein de son article d'équilibre¹⁷, d'une disposition par laquelle les « éventuels surplus (...) sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire ».

C. Les dépenses d'intervention

62. Le financement des interventions publiques – Les dépenses d'intervention correspondent aux financements des politiques définies par le Gouvernement. Elles se déclinent essentiellement au travers des actions économiques et sociales menées par le Gouvernement – et principalement les actions en faveur de l'emploi et des aides au logement. Mais sont également concernées, les actions éducatives et culturelles, internationales et enfin, les interventions politiques et administratives.

Au titre des interventions politiques et administratives, sont concernées les principales subventions et dotations versées par l'État aux collectivités locales¹⁸.

L'action internationale s'entend essentiellement des contributions obligatoires versées aux instances internationales – ONU et institutions spécialisées des Nations unies comme l'UNESCO.

Les dépenses d'action éducative et culturelle concernent l'enseignement scolaire (rémunération des enseignants du privé, CES), l'enseignement supérieur (bourses et secours d'études) ou encore l'emploi (formation professionnelle)...

Dans le cadre de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les dépenses d'intervention étaient répertoriées au sein du Titre IV de la loi de finances. Dans le cadre de la loi organique de 2001, les dépenses d'intervention, retracées en son article 5, se distinguent en transferts aux ménages, transferts aux entreprises, transferts aux collectivités territoriales et aux autres collectivités et enfin en appels en garantie.

63. Le poids des dépenses d'intervention – Après les dépenses de personnel et la charge de la dette, les dépenses d'intervention constituent le troisième poste de dépenses budgétaires de l'État (22,4 % du budget 2008).

Cinq missions sont principalement concernées par les dépenses d'intervention ainsi qu'il résulte du tableau suivant.

17. Cf. *infra*, n° 646, 513 et 524.

18. Cf. *infra*, n° 172 et s.

TABLEAU N° 10 – PRINCIPALES MISSIONS SUPPORTS DE DÉPENSES D'INTERVENTION
(exercice 2006)

Mission	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Montant en Md€	En %	Montant en Md€	En %
Solidarité et intégration	10,73	14,5	10,73	15,7
Travail et emploi	10,64	14,3	10,19	14,9
Ville et logement	7,21	9,7	7,18	10,5
Transports	3,88	5,2	3,96	5,8
Régimes sociaux et de retraite	3,8	5,1	3,8	5,6
Total	74,2	100	68,4	100

Source : Cour des comptes, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2006.

Section 2

Les ressources de l'État

64. La lecture du tableau (ci-dessous) permet de préciser les principales composantes des ressources du budget de l'État et d'en apprécier l'importance : recettes fiscales nettes, ressources non fiscales, fonds de concours et prélèvements sur recettes.

TABLEAU N° 11 – ÉVOLUTION DES RESSOURCES NETTES
DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT
(en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
A. – Recettes fiscales nettes ^(a)	240	244,8	240,2	239,8	265,7	271,6	267,9	266,7
B. – Ressources non fiscales	30,5	33,9	35,4	32,7	36,2	38,5	24,8	28,7
C. – Fonds de concours	6	4,5	4,1	4,5	4,8	5,8	3,6	3,8
D. – Prélèvements sur recettes	- 43,5	- 46,2	- 49,6	- 52,9	- 61,2	- 64,4	- 65,8	- 66,8
TOTAL	233	237	230,1	224,1	245,5	251,5	230,4	232,4

a) Après déduction des remboursements et dégrèvements.

Source : Lois de règlement.

De loin, les recettes fiscales nettes constituent l'essentiel des ressources du budget de l'État. Tandis qu'un intérêt particulier doit être porté aux prélèvements sur recettes qui ne constituent pas, à proprement parler des recettes du budget de l'État, mais sont en fait destinés aux collectivités territoriales et à l'Union européenne.

Parmi ces quatre composantes, seront successivement étudiées, les ressources fiscales puis non fiscales de l'État.

L'étude des fonds de concours est réservée aux développements consacrés au principe d'universalité budgétaire¹⁹ tandis que celle des prélèvements sur recettes est renvoyée au paragraphe consacré aux flux financiers en provenance de l'État et à destination des collectivités territoriales et de l'Union européenne²⁰.

§1. Les recettes fiscales de l'État

65. La notion d'impôt – Près de 75 % des recettes de l'État sont constituées de recettes fiscales, c'est dire l'importance de ces recettes pour le budget de l'État.

Tel qu'il peut se définir, l'impôt est une prestation pécuniaire requise des particuliers, par voie d'autorité, à titre définitif et, sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques²¹. L'impôt est voté par le législateur et il en autorise chaque année le prélèvement :

– *prestation pécuniaire*, l'impôt est payable en argent et non en nature. Il existe néanmoins des possibilités de payer l'imposition en œuvres d'art (la dation en paiement) ;

– l'impôt est *exigé des particuliers par voie de contrainte*. En effet, une fois l'impôt voté par le Parlement, les services fiscaux sont dans l'obligation de percevoir l'impôt et le contribuable, de payer ;

– l'impôt est exigé *sans contrepartie* en raison du principe de non-affectation des ressources aux charges²² ;

– enfin, l'impôt est exigé *en vue de la couverture des charges publiques*. En effet, aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, « pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ».

En ce sens, l'impôt doit être distingué de la taxe – prélèvement obligatoire perçu à l'occasion de la prestation d'un service ; et de la redevance – prix d'un service rendu à un usager/client qui en fait la demande. La redevance, créée par

19. Cf. *infra*, n° 576.

20. Cf. *infra*, n° 230 et s. (au profit des collectivités territoriales) ; n° 236 et s. (au profit de l'Union européenne).

21. Concernant l'attribution de la paternité de cette définition, voir l'article du Pr. Négrier, « Une légende fiscale : la définition de l'impôt de Gaston Jèze », *RDJ* 2008, p. 138.

22. Cf. n° 573 et s.

voie réglementaire, est, dans son montant, proportionnelle au service rendu, contrairement à la taxe.

La création d'un impôt répond à une politique de couverture des charges publiques. Ainsi que l'exprimait Jèze, « il y a des dépenses, il faut les couvrir ». Au delà de cette création, l'impôt est l'expression d'une politique fiscale et est alors un instrument au service des politiques publiques de l'État.

A. La théorie générale de l'impôt

66. L'impôt constitue la ressource principale du budget de l'État. Mais plus qu'une ressource, l'imposition est un instrument politique et économique dont le Gouvernement peut user pour atteindre un objectif fixé.

I – LE CONSENTEMENT À L'IMPÔT

67. L'expression du consentement à l'impôt – Le consentement à l'impôt (exprimé par l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 – « *Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ») assure la légitimité sociologique de ce prélèvement obligatoire.

Sur ce point, le consentement de l'impôt s'entend du vote par les représentants de la nation de la contribution publique, tandis que le consentement à l'impôt s'entend d'une adhésion sociale.

68. L'autorisation de percevoir les impôts et taxes – Cette autorisation est donnée en deux temps :

- le Parlement établit l'impôt. En effet, l'article 34 de la Constitution attribue compétence au législateur pour voter l'assiette et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ;

- puis, chaque année, en loi de finances initiale, le Parlement autorise la perception des impôts et taxes par l'article premier de cette loi : « La perception des impôts, produits et revenus affectés à l'État, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir continue d'être effectuée pendant l'année (considérée) conformément aux lois et règlements et aux dispositions de la présente loi de finances ».

Le Conseil constitutionnel a explicitement rappelé cette compétence – Cons. const., 30 décembre 1981, Loi de finances pour 1982, 133 DC : « il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives des redevables ».

II – LA CLASSIFICATION GÉNÉRALE DES IMPÔTS

69. Plusieurs classifications peuvent être adoptées afin d'étudier au mieux la matière imposable. Très éclairantes sont les classifications opérées selon la procédure juridique de l'imposition ou selon l'assiette d'imposition.

70. Classification selon la procédure juridique de l'imposition – À l'origine d'une imposition, existe un fait générateur, c'est-à-dire un événement justifiant le prélèvement. Ce fait générateur peut résulter d'un acte juridique voire d'une situation économique.

Ainsi, un revenu perçu implique un prélèvement au titre de l'impôt sur le revenu, un achat induit le paiement d'une taxe sur la valeur ajoutée... Le distinguo s'opère alors selon que l'impôt est direct ou indirect :

– l'impôt direct suppose que soit déterminée l'assiette de la matière imposable (revenu, capital...). Sur cette base, l'impôt est liquidé, c'est-à-dire que le montant de l'imposition due est déterminé/calculé en appliquant à l'assiette, le taux de l'imposition. Enfin, l'impôt est recouvré au moyen d'un rôle – liste nominative des contribuables et du montant de l'imposition due, élaborée par les services des impôts ;

– l'impôt indirect est perçu sans l'établissement d'un rôle nominatif. En effet, l'acte générateur va immédiatement conduire à asseoir, liquider et recouvrer l'impôt.

Ainsi, l'administration des douanes, à l'occasion du passage aux frontières des biens, exercera un contrôle sur les biens, la conduisant à déterminer l'assiette de l'impôt, à le liquider en appliquant au bien le taux correspondant et à recouvrer immédiatement l'impôt dû.

De même, le service des contributions indirectes perçoit la taxe sur la valeur ajoutée sur la base des déclarations établies périodiquement par les contribuables. Cette classification est la plus ancienne, basée sur un décret du 22 décembre 1789 qui retient, pour distinguer les impôts directs et indirects, l'incidence de l'impôt et l'établissement d'un rôle.

L'incidence de l'impôt renvoie à la personne supportant la charge de l'imposition. Ainsi, en matière de taxe sur la valeur ajoutée, l'imposition reversée par l'entreprise, est en fait supportée par le consommateur.

Par ailleurs, cette classification fonde la répartition des compétences entre juge judiciaire et juge administratif en matière de contentieux fiscal – en effet, au premier est attribué compétence pour les impôts indirects, au second, les impôts directs.

Mais, et ainsi que le relève M. Bouvier, « cette distinction entre impôts directs et indirects (est surtout) une classification empirique, au demeurant la plus usitée puisqu'elle a longtemps déterminé la structure même de l'administration fiscale » – *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 7^e éd. p. 29.

En effet, les critères de classification ne sont pas systématiquement opérationnels. Ainsi, l'impôt sur les sociétés est classé dans les impôts directs, alors qu'il est recouvré sans rôle.

71. Classification selon l'assiette d'imposition – La détermination de l'assiette d'imposition permet une classification selon que la matière imposable est constituée de capitaux, de revenus ou d'achats effectués :

- l'imposition du capital dont l'assiette est constituée des biens mobiliers ou immobiliers du contribuable (impôt de solidarité sur la fortune, droits de succession, taxes foncières...);
- l'imposition sur les revenus dont l'assiette est constituée des revenus perçus par les personnes physiques et morales.

Créé par les lois des 15 juillet 1914 et 31 juillet 1917, cet impôt frappait, initialement, les personnes physiques et les entreprises. Aujourd'hui, doivent être distingués l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les bénéfices des sociétés (l'impôt sur les sociétés) ;

- l'imposition sur les dépenses perçue à raison des dépenses de consommation. Doivent être distingués les impôts spéciaux sur des dépenses particulières (tabacs, boissons, carburants) et la taxe sur la valeur ajoutée.

72. Classification selon le poids de l'imposition – La classification selon le poids de l'imposition s'entend de la charge que représente l'imposition pour le contribuable. Ceci conduit à opérer différentes classifications et, en définitive, à les distinguer selon les objectifs fiscaux poursuivis.

72 a. Impôt de répartition et impôt de quotité – Un premier distinguo oppose l'impôt de répartition à l'impôt de quotité.

L'impôt de répartition conduit à ce que le produit attendu de l'imposition soit divisé entre les différents contribuables (en conséquence, moins les contribuables sont nombreux, plus le poids de l'impôt sera, individuellement, important).

Jusqu'à la loi du 10 janvier 1980, les impôts locaux étaient des impôts de répartition : le budget des collectivités locales était ainsi réparti entre les différents impôts locaux (taxe d'habitation, taxes foncières, taxe professionnelle) et les différents contribuables (particuliers, entreprises).

Ce type d'impôt présentait l'avantage d'une connaissance préalable des sommes à encaisser et donc offrait une réelle sécurité budgétaire – mais était peu compatible avec l'apparition de la progressivité de l'impôt et des impôts synthétiques.

En revanche, l'impôt de quotité est le résultat de l'application d'un taux sans que le montant de l'imposition puisse être connu à l'avance.

72 b. Impôt réel et impôt personnel – L'imposition peut également être distinguée selon que l'impôt est réel ou personnel.

L'impôt réel frappe les biens du contribuable sans considération de sa situation personnelle (impôt sur la consommation). *A contrario*, l'impôt personnel prend en considération les facultés contributives du contribuable au regard de sa situation de famille (à l'instar de l'impôt sur le revenu).

72 c. Impôt proportionnel et impôt progressif – Un autre distinguo oppose l'impôt proportionnel à l'impôt progressif.

L'impôt proportionnel s'obtient par l'application d'un taux fixe à la base imposable (TVA, contribution sociale généralisée, impôt sur les sociétés).

L'impôt progressif s'obtient par l'application d'un barème qui croît avec la matière imposable (impôt sur le revenu, ISF, droits de succession).

De fait, l'impôt progressif est censé peser de la même manière sur la base imposable, quelle que soit son montant.

Ainsi que l'exprime Condorcet, l'impôt progressif « augmente plus qu'en proportion de la valeur imposée, comme si, par exemple, 1 000 livres de revenu payaient un vingtième, que pour le revenu qu'on a de plus, jusqu'à 2 000 livres, on payât deux vingtièmes, trois pour le revenu qu'on aurait au-dessus de 2 000 livres jusqu'à 3 000 et ainsi de suite ».

Ainsi, dans son idéal, l'impôt progressif représente une charge semblable que le revenu soit faible ou élevé. Favorable à ce type d'impôt, Rousseau s'exprimait ainsi : « Celui qui n'a que le simple nécessaire ne doit rien payer du tout ; la taxe de celui qui a du superflu peut aller au besoin jusqu'à la concurrence de tout ce qui excède son nécessaire » – Discours sur l'économie politique, 1755.

72 d. Impôt spécifique et impôt ad valorem – L'impôt spécifique est calculé sur la base d'un poids, d'un volume, d'une surface de matière imposable. Ce type d'impôt est peu répandu. L'exemple peut être cité d'alcools pour lesquels des droits sont perçus par hectolitre produit ou encore de la taxe perçue sur les huiles qui s'applique en fonction des litres d'huile produits et dont le montant diffère selon les huiles (colza, arachide, olive, palme...).

L'exemple peut également être cité de la taxe de l'aviation civile (art. 51 et 75 loi de finances pour 1999) instituée au profit du budget annexe de l'aviation civile²³ et du compte d'affectation spéciale intitulé « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien »²⁴ dû par les entreprises de transport aérien sur la base du nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqué en France.

Au niveau local, l'exemple peut être cité de la taxe sur les emplacements publics fixée en fonction des mètres carrés utilisés – art. L. 2333-6 et s., CGCT.

A contrario, l'impôt *ad valorem* (selon la valeur) est calculé en appliquant un tarif à la base imposable, à l'instar de la taxe sur la valeur ajoutée.

23. Cf. n° 589 et s.

24. Cf. n° 598 et s.

72 e. Impôt analytique et impôt synthétique – L'impôt analytique est un impôt qui individualise la base imposable, c'est donc un impôt particulier à l'instar de l'impôt sur la consommation ou de la taxe sur les ventes d'immeubles.

A contrario, l'impôt synthétique s'applique à un ensemble d'opérations ou de revenus. Il permet de taxer en une seule fois une totalité à l'instar de l'impôt sur le revenu, de l'ISF ou encore des droits de succession.

72 f. Impôt confiscatoire – Le poids de la fiscalité peut également s'exprimer au travers de cette notion d'impôt confiscatoire. Dans ce cas, l'impôt est perçu dans ses impacts négatifs en ce qu'il conduit à confisquer une part des revenus du contribuable.

L'exemple peut être cité de ces propriétaires fonciers aux revenus modestes, imposés à l'ISF en raison de la valeur des terrains dont ils sont propriétaires et qui n'ont d'autres solutions pour acquitter l'impôt que de vendre leurs biens – le syndrome de l'Île de Ré, dégageé durant l'été 2005.

Afin de juguler cet effet pervers de l'imposition, un plafonnement de la fiscalité directe peut être observé. À compter de 2007, le montant total des impôts directs payés par le contribuable – nationaux (impôt sur le revenu et ISF) et locaux (taxe d'habitation et taxes foncières) – ne peut excéder un plafond déterminé par rapport à l'ensemble de ses revenus. Cet instrument fiscal prend le nom de bouclier fiscal²⁵.

III – LA RÉTROACTIVITÉ FISCALE

73. Le principe de non-rétroactivité – En principe, et ainsi qu'il résulte de l'article 2 du Code civil, la loi ne peut disposer que pour l'avenir et ne saurait avoir d'effet rétroactif. Le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé que le principe de non-rétroactivité des lois n'a valeur constitutionnelle, en vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qu'en matière répressive – Cons. const., 29 décembre 1989, Loi de finances pour 1990, 268 DC.

En revanche, et en matière fiscale, ce principe de non-rétroactivité des lois ne s'impose pas au législateur. Ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel, aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit à la loi de prendre des mesures rétroactives en matière fiscale – Cons. const., 29 décembre 1984, Loi de finances pour 1985, 184 DC. Dès lors, « par exception aux dispositions de valeur législative de l'article 2 du Code civil, le législateur peut, pour des raisons d'intérêt général, modifier rétroactivement les règles que l'administration fiscale et le juge de l'impôt ont pour mission d'appliquer » – Cons. const., 29 décembre 1986, Loi de finances rectificative pour 1986, 223 DC ; Cons. const., 24 juillet 1991, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, 298 DC.

25. Cf. *infra*, n° 84.

74. La rétroactivité fiscale – Il en va tout naturellement ainsi pour l'imposition des revenus puisque la loi de finances initiale procède au vote de taux applicables aux revenus de l'année écoulée. Sur ce point, le Conseil des impôts évoque la « petite rétroactivité » ou la « rétrospectivité de la loi de finances » en tant qu'elle désigne l'application de droit des dispositions des lois de finances votées en fin d'année aux revenus perçus et aux résultats réalisés au cours de cette même année en matière d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés – 20^e rapport du Conseil des impôts sur les relations des contribuables avec l'administration fiscale, 2002.

Mais plus largement, la rétroactivité peut être explicitement retenue par le législateur au travers de lois de validation. Admise par le Conseil constitutionnel, cette rétroactivité s'inscrit néanmoins dans un contexte précisé. Ainsi, la rétroactivité fiscale ne saurait porter atteinte au droit de propriété – Cons. const., 24 juillet 1991, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, 298 DC.

De même, la rétroactivité fiscale ne saurait porter atteinte à l'autorité de la chose jugée – Cons. const., 29 décembre 1989, Loi de finances pour 1990, 268 DC ; Cons. const., 24 juillet 1991, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, 298 DC.

En d'autres termes, « si le législateur a la faculté de prendre, sauf en matière répressive et sous réserve du respect des décisions de justice passées en force de chose jugée, des dispositions rétroactives, afin de valider des actes administratifs, il ne peut le faire qu'en considération de motifs d'intérêt général ou liés à des exigences constitutionnelles » – Cons. const., 18 décembre 1997, Loi de financement de la Sécurité sociale pour 1998, 393 DC. En l'espèce, le Conseil constitutionnel a retenu que le législateur pouvait retenir des dispositions rétroactives dès lors qu'il « a entendu prévenir le développement de nombreuses contestations dont l'aboutissement aurait sensiblement aggravé le déséquilibre de la branche santé des régimes obligatoires de Sécurité sociale ».

Constatant que presque toutes les lois de finances comportent des dispositions de validation, le Conseil des impôts a regretté que ces dernières soient encore trop nombreuses. Néanmoins, par sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a réduit les marges de manœuvre du législateur et a contribué à un meilleur contrôle de la condition d'intérêt général, à laquelle est subordonné le bien-fondé d'une loi de validation. Pourtant, les dispositions de validation restent encore trop nombreuses – Rapport Conseil des impôts, Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale, XX^e Rapport, p. 73.

Bien évidemment, la rétroactivité des lois fiscales fait resurgir le problème de la sécurité juridique – Cons. const., 28 décembre 1995, Loi de finances pour 1996, 369 DC – et plus globalement le problème de la qualité de la norme fiscale.

IV – LA QUALITÉ DE LA NORME FISCALE

75. Les critiques concernant la norme fiscale sont relativement nombreuses en terme de qualité.

Le dernier rapport du Conseil des impôts sur ce problème a fait un état des lieux des principales critiques qui pouvaient être adressées à la norme fiscale – www.ccomptes.fr/frameprinc/frame03.htm

La liste est éloquentة :

- inintelligibilité du Code général des impôts, notamment en raison d'un vocabulaire désuet, d'une rédaction obscure, des articles trop longs qui perdent ainsi en cohérence, des renvois trop nombreux qui nuisent à la lisibilité du texte ;
- accessibilité difficile de la norme fiscale, en raison notamment d'un effacement de la logique de structure interne du Code général des impôts et de l'absence de mention de certaines impositions dans ce même code ;
- insuffisante sécurité juridique de la matière fiscale appréciée en terme de stabilité de la loi fiscale. La norme fiscale est une norme qui change fréquemment et ces changements peuvent affecter la matière fiscale de manière rétroactive.
- foisonnement de la doctrine administrative. En effet, parallèlement aux textes législatifs et réglementaires, l'administration élabore différents documents d'accompagnement (circulaires, instructions, notes de service...) au travers desquels s'élabore la doctrine des services fiscaux. Or, il arrive que cette doctrine supplante les dispositifs législatifs et réglementaires – et devient alors une source autonome du droit fiscal. Le problème surgit lorsque cette doctrine est en contradiction avec les textes législatifs ou réglementaires applicables.

Dans ce cas, le contribuable ne bénéficie d'une sécurité juridique qu'en application des articles L 80 A et B du Livre des procédures fiscales lesquels garantissent la sécurité juridique en cas de contradiction.

En dépit de cette liste, le Conseil des impôts dresse néanmoins un bilan mitigé, estimant que ce tableau contrasté ne doit pas dissimuler le fait qu'au total, la loi fiscale française offre un degré de sécurité que l'on peut juger satisfaisant malgré ses faiblesses et propose, notamment, que le Code général des impôts soit réécrit, de limiter le recours à la doctrine fiscale ainsi que la pratique des rétroactivité et rétroactivité de la loi fiscale.

V – LES POLITIQUES FISCALES

76. L'impôt doit être juste et économiquement rentable – L'impôt est un instrument au service de politiques fiscales et plus largement, au service des politiques publiques. L'impôt a donc été adapté aux objectifs poursuivis par les gouvernants et a évolué, dans le temps, en fonction des théories fiscales.

L'impôt est le procédé légal de répartition des charges publiques entre les individus d'après leurs facultés contributives. Mais l'impôt ainsi réparti, doit-il être proportionnel ou progressif ?

Ainsi, au XIX^e siècle, l'impôt ne pouvait être que *proportionnel* aux facultés contributives de chacun. Au XX^e siècle, l'imposition devient l'expression de la solidarité entre les citoyens et conduit à la *progressivité* de l'impôt.

Un débat similaire pourrait s'engager selon que l'impôt doit être direct ou indirect et notamment sur la part de la taxe sur la valeur ajoutée dans le montant de la dépense. Ceci devait notamment conduire à taxer différemment la dépense selon qu'il s'agit de produits de première nécessité ou de produits de luxe.

Mais bien plus que les facultés contributives de chacun (art. 13, DDHC), il s'agit de faire en sorte que la loi soit la même pour tous (art. 6, DDHC). En effet, et ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel, « le principe d'égalité n'interdit pas au législateur de prendre en compte la nature particulière de l'activité des diverses catégories de travailleurs indépendants pour édicter des règles fiscales qui leur sont applicables » – Cons. const., 29 décembre 1983, Loi de finances pour 1984, 164 DC.

En définitive, et sous la pression de l'opinion publique, un impôt se doit d'être fiscalement juste et économiquement rentable.

77. L'instrumentation politique de l'impôt – Par ailleurs, si l'objectif initial de la fiscalité est d'assurer les ressources du budget de l'État, la fiscalité est également un instrument politique d'intervention : imposer ou ne pas imposer, alléger, exonérer... en fonction des objectifs politiques poursuivis par le Gouvernement. Dans ce cas, l'impôt devient une notion fonctionnelle et il est alors possible de distinguer parmi ces fonctions :

77 a. La fonction économique qui conduit à apprécier la fiscalité au travers de ses impacts sur, par delà l'économie, l'emploi, l'investissement ou encore l'épargne.

Ainsi, l'instrument fiscal peut être utilisé afin de sauvegarder les intérêts économiques nationaux au moyen de droits de douane à l'importation.

Cet usage est, certes et désormais, clairement limité dans notre contexte européen. Les aides de toute nature que l'État pourrait accorder au secteur économique sont soumises à autorisation européenne et ceci limite d'autant l'instrumentalisation économique de la fiscalité.

Mais la fiscalité demeure, sous ces réserves, un instrument adapté à la préservation d'un secteur économique.

La fiscalité peut différemment s'exprimer au travers des charges salariales pesant sur les sociétés. La démonstration n'est plus à faire qu'à un accroissement de charges correspond un déplacement du travail vers le capital. Il convient donc d'adopter la juste fiscalité dont dépendra la demande de main-d'œuvre.

Des effets fiscaux qui peuvent parfois se combiner. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, l'action sur un impôt ne doit pas s'envisager individuellement mais dans une globalité. En effet, l'augmentation de l'imposition du revenu peut

conduire à deux réactions du contribuable : soit un effet de revenu, c'est-à-dire que le contribuable va travailler plus pour compenser sa perte de revenu ; soit un effet de substitution, le contribuable décidant de travailler moins pour être imposé moins. Dans le deuxième cas, techniquement, l'offre de main-d'œuvre diminuerait et le chômage aussi. Mais un effet pervers peut apparaître si le contribuable, profitant de ce temps libre retrouvé, accomplit ce qu'il aurait sous-traité à une entreprise s'il avait exercé une activité à temps plein ou, pire, s'il travaille au noir.

Les implications sont donc multiples et, en définitive, en matière fiscale, le raisonnement ne saurait être cartésien. Une diminution du chômage, telle que pensée dans un mécanisme fiscal, ne se réalise pas nécessairement dans la pratique. Les incidences sont nombreuses et pas forcément maîtrisables.

Indépendamment de ces difficultés, le Gouvernement a pu, ponctuellement, favoriser l'emploi :

- par la création des chèques emplois services et chèques emplois associatifs qui ont permis d'alléger les contraintes – y compris fiscales – de recrutement ;
- par les réductions d'impôts accordées pour l'emploi d'un salarié à domicile.

La fiscalité peut également être un moyen de lutter contre l'inflation par un mécanisme de confiscation des éléments monétaires excédentaires. Ainsi, en 1948, le Gouvernement a-t-il opté pour un prélèvement exceptionnel de lutte contre l'inflation. Et il en va de même de la majoration exceptionnelle de l'impôt sur le revenu de 1975, instituée dans le cadre d'un dispositif de lutte contre l'inflation et du financement de l'aide aux agriculteurs victimes de la sécheresse – Loi de finances rectificative pour 1975 du 29 octobre 1976.

77 b. La fonction moralisatrice : l'impôt peut être utilisé afin de décourager certaines pratiques (imposition des alcools, tabacs et jeux) ou au contraire pour en encourager d'autres.

Ainsi, en matière d'environnement, ce sont environ 50 dispositifs fiscaux qui ont été institués pour un montant de 48 milliards d'euros. L'exemple peut être cité de la taxe sur les activités polluantes créée par la loi de finances pour 1999 ou encore, dans le cadre de la loi relative au développement des territoires ruraux, de l'exonération de la taxe sur le foncier non bâti, dès lors que le propriétaire signe un contrat Natura 2000 ou adhère à une charte (art. 146). Globalement, l'utilisation de la fiscalité à des fins non budgétaires conduit à se poser la question de l'efficacité de la politique fiscale ainsi menée. Dans le domaine de l'environnement, le Conseil des impôts a constaté dans son 23^e et dernier rapport à la fiscalité et à l'environnement (septembre 2005) – que cette fiscalité n'était pas suffisamment efficace en raison de mesures insuffisantes ou inadaptées.

77 c. La **fonction démographique** afin d'encourager, par exemple, les familles nombreuses, notamment, s'agissant de l'imposition du revenu, par le biais du quotient familial²⁶.

Cette relation fiscalité-famille a notamment sous-tendu les débats préalables à l'adoption de la loi du 15 novembre 1999 relative au PACS – et peut, différemment se traduire par l'impact de la fiscalité sur le noyau familial (et le choix entre mariage, concubinage et pacs).

L'imposition est alors celle de la conjugalité et se détermine par rapport au foyer fiscal.

La notion de foyer fiscal a été créée en même temps que l'impôt sur le revenu²⁷. Cette technique fiscale assure l'unité d'imposition de la famille (alors que dans beaucoup de systèmes fiscaux, l'unité d'imposition est l'individu).

Le foyer fiscal est avant tout un instrument de technique fiscale qui permet d'appréhender les facultés contributives des redevables de l'impôt en tenant compte du contexte familial.

La loi de 1999 a étendu aux partenaires d'un pacs, à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la signature du Pacs, les droits détenus par les époux en matière d'imposition des revenus. Saisi de ce dispositif législatif, le Conseil constitutionnel a estimé que le régime fiscal du Pacs et l'avantage consenti aux partenaires d'un pacte n'est pas tel qu'il entraînerait une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques – Cons. const., 9 novembre 1999, Loi relative au pacte civil de solidarité, 419 DC.

La loi de finances pour 2005 a permis l'imposition commune des personnes souscrivant un Pacs dès la conclusion de celui-ci.

77 d. La **fonction sociale** de l'impôt peut s'illustrer des allègements ou exonérations d'impôts accordés à certaines catégories de population en raison de leur situation matérielle (chômeurs, familles à faibles revenus...).

Dans ce cas, l'instrument fiscal consistera, pour l'État, à renoncer à percevoir des recettes. Ce renoncement s'exprime au travers de la notion – au vocabulaire peu approprié – de dépenses fiscales.

78. La **notion de dépenses fiscales** – Cette notion est apparue avec l'article 32 de la loi de finances pour 1980 et antérieurement dans le rapport annuel du Conseil des impôts de 1979 consacré à l'impôt sur le revenu. Cette notion 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 résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit français ».

26. Cf. n° 81 a.

27. Cf. n° 80 et s.

Ces dépenses fiscales, en ce qu'elles représentent un coût pour le budget de l'État, doivent être chiffrées afin que leurs effets soient correctement appréciés. La Lolf prévoit ainsi une évaluation des dépenses fiscales (art. 51-5) au travers des projets annuels de performances²⁸.

Mais leur existence même a pu être remise en question par le Conseil des impôts dans son 21^e rapport consacré à la fiscalité dérogatoire (2003) : plus de 400 dépenses fiscales avaient alors été répertoriés pour un coût difficile à chiffrer, seule la moitié de ces dépenses étant évaluables et évaluées à une moins-value de 50 milliards d'euros.

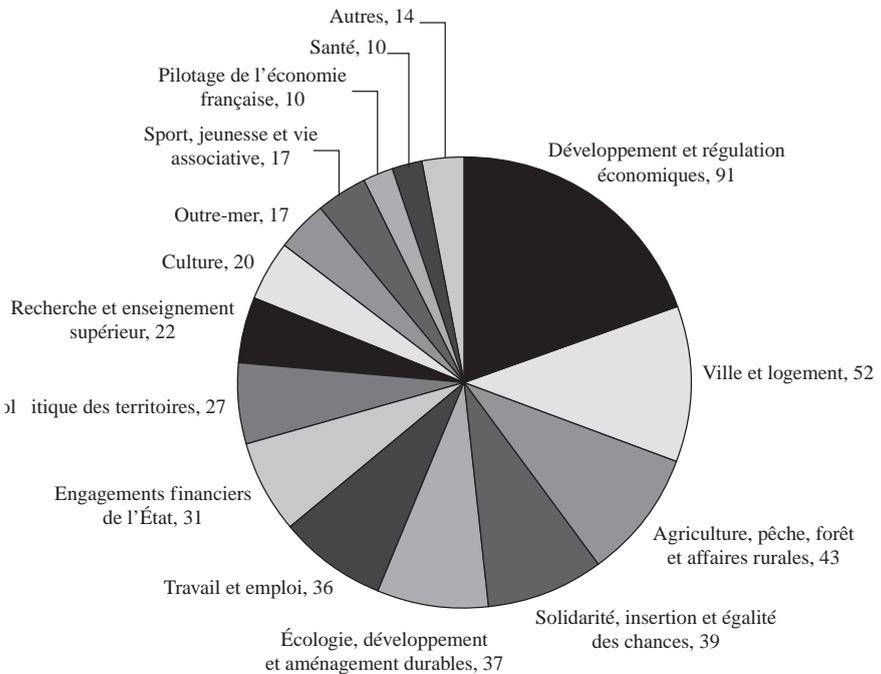
78 a. Afin de limiter les avantages ainsi offerts par ces niches fiscales, le projet de loi de finances pour 2006 conduisait à plafonner certains avantages fiscaux au titre de l'impôt sur le revenu à 8 000 euros par foyer fiscal, plus 1 000 euros par enfant et 5 000 euros lorsque le foyer compte une personne handicapée. En définitive, l'article 78 de la loi de finances pour 2006 avait instauré un mécanisme de plafonnement relativement complexe au point que le Conseil constitutionnel l'a censuré dans sa décision du – Cons. const., 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006, 530 DC – « Considérant que la complexité du dispositif organisé par l'article 78 pourrait mettre une partie des contribuables concernés hors d'état d'opérer les arbitrages auxquels les invite le législateur ; que, faute pour la loi de garantir la rationalité de ces arbitrages, serait altérée la justification de chacun des avantages fiscaux correspondants du point de vue de l'égalité de l'impôt ; (...) Considérant, dès lors, que la complexité nouvelle imposée aux contribuables ne trouve sa contrepartie dans aucun motif d'intérêt général véritable ; Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la complexité de l'article 78 de la loi de finances pour 2006 est à la fois excessive et non justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ; qu'il y a lieu en conséquence, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs de la saisine, de déclarer cet article contraire à la Constitution ».

78 b. La loi organique du 1^{er} août 2001 a permis, à compter de la loi de finances 2006, une évaluation des dépenses fiscales dans le cadre des projets annuels de performance (art. 51-5^o Lolf). Avec la loi de finances 2008, sont dénombrées 486 dépenses fiscales (nombre en augmentation de 3,6 % par rapport à 2007) pour un coût estimé de 73 milliards d'euros.

Pour l'essentiel, ces dépenses fiscales concernent la mission Développement et régulation économique (91 dépenses fiscales).

28. Cf. n° 541 et s.

Schéma n° 2 – Ventilation des dépenses fiscales par mission (en volume)



B. Les recettes fiscales de l'État

79. Les recettes fiscales de l'État peuvent se détailler en fonction de l'objet de l'imposition. Il est alors possible de distinguer l'imposition des revenus, l'imposition du capital et l'imposition de la dépense.

I – L'IMPOSITION DES REVENUS

80. **Création des impôts sur le revenu** – Les impôts sur le revenu sont prélevés sur la base d'une assiette constituée des revenus perçus par les personnes physiques et morales.

L'impôt sur le revenu n'a été institué en France qu'à compter de la Première guerre mondiale (Réforme Caillaux de 1914 et 1917). Une instauration tardive en comparaison de certains de nos partenaires européens (1848 en Angleterre, 1871 en Allemagne), fruit d'un débat politique passionné et divisé entre ceux percevant l'impôt sur le revenu comme un impôt social et ceux le percevant comme « inégal, arbitraire, violent, inquisitorial et vexatoire » amenant à « une comptabilité exacte des revenus capitalistes et bourgeois, pour faire un choix parmi les contribuables, pour frapper tel ou tel d'impôts exagérés et spoliateurs,

et pour enlever ainsi telle ou telle portion de leur fortune à certaines catégories de citoyens au profit d'autres citoyens²⁹ ».

Initialement, cet impôt frappait à la fois les personnes physiques et les entreprises.

Depuis la réforme initiée par le décret du 9 décembre 1948, doivent être distingués l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

81. L'imposition des revenus des personnes physiques – Cet impôt s'applique à l'ensemble des revenus des personnes physiques selon un taux progressif.

L'impôt sur le revenu s'applique au foyer fiscal. Sont imposés, au titre de l'impôt sur le revenu, tous les revenus des personnes fiscalement domiciliées en France.

Mais l'imposition sur le revenu concerne également des non résidents, à raison des revenus de source française ou des habitations qu'ils détiennent, à quel que titre que ce soit (sauf convention contraire).

Le revenu imposable se compose, principalement :

- des salaires, pensions de retraite ou d'invalidité, des rentes viagères... ;
- des bénéfices industriels et commerciaux (BIC – ex. : produits de locations meublées) ;
- des bénéfices agricoles (BA – revenus procurés par l'exploitation des fonds ruraux, profits tirés de l'élevage...) ;
- des bénéfices non commerciaux (BNC – bénéfices des professions libérales, des charges et offices ; gains professionnels des sportifs, artistes, inventeurs, prostituées – La catégorie des BNC est une catégorie fourre-tout destinée à éviter que certains revenus particuliers n'échappent à l'impôt...) ;
- des revenus mobiliers (résultant de placements financiers) ;
- des revenus fonciers (produit des locations d'immeubles, bâtis ou non) ;
- des plus-values immobilières et mobilières ;
- des revenus des dirigeants de certaines sociétés (art. 62, CGI).

81 a. L'IRPP, les caractéristiques d'un impôt juste et économiquement rationnel – Adapté aux revenus perçus par le foyer fiscal, l'IRPP s'inscrit, à raison des caractéristiques qui lui ont été assignées, dans une perspective de recherche d'un impôt juste et économiquement rationnel.

Chaque contribuable est imposable à l'impôt sur le revenu sur l'ensemble des bénéfices et revenus des membres du foyer fiscal (art. 6-1, CGI).

L'impôt sur le revenu tient compte de la situation familiale : instauré par la loi du 31 décembre 1945, le quotient familial permet de prendre en considération les charges de famille et conduit à diviser le revenu imposable en fonction de la

29. Haristov (J.), *La personnalité dans l'impôt et la démocratie*, F. Alcan, 1910.

nature du foyer fiscal (célibataire, marié, divorcé, veuf) et du nombre de personnes considérées comme fiscalement à charge.

En ce sens, le quotient familial favorise la natalité en diminuant la charge fiscale des familles nombreuses.

Une perspective différente de celle retenue par certains de nos voisins européens qui ont opté pour une imposition séparée des contribuables mariés (Royaume-Uni, Suède, Autriche, Pays-Bas).

L'impôt sur le revenu se présente également comme un impôt progressif. Il voit donc son taux évoluer avec la valeur imposée. Une progression qui peut se détailler par tranches avec un barème associant un taux à chacune des tranches. Plusieurs caractéristiques ont été attribuées à l'impôt sur le revenu avec un souci évident d'assurer la plus grande justice fiscale dans le prélèvement de cette imposition :

- l'impôt sur le revenu présente l'avantage d'un taux *ad valorem* exprimé en pourcentage de l'assiette (considéré comme juste et économiquement rationnel par opposition au taux spécifique : taux exprimé en unité monétaire) ;
- l'imposition du revenu s'effectue sur une base déclarative, considérée comme socialement juste et économiquement efficace, qui suppose que le contribuable est de bonne foi à l'occasion de ses déclarations... L'impôt sera alors constaté et liquidé à partir des déclarations qu'il aura effectuées. Une méthode qui se complète d'un contrôle *a posteriori* que l'administration fiscale peut effectuer pour s'assurer de la sincérité des déclarations ;
- l'impôt sur le revenu est un impôt du quôtité ;
- enfin, l'IRPP est un impôt personnel permettant de personnaliser la charge fiscale en fonction des facultés contributives du redevable, de ses charges de famille (par opposition à l'impôt réel qui ne retient qu'une dimension économique de l'impôt sans se préoccuper du statut du contribuable).

81 b. L'IRPP, un impôt contesté – L'impôt sur le revenu est l'un des impôts les plus contestés à raison de la pression fiscale qu'il exerce mais également de sa complexité qui induit, auprès des redevables, une notable incompréhension voire une exaspération.

Un constat formulé par le Conseil des impôts en 1990, réitéré en 2000 (sur les 23 rapports publiés par la Cour des comptes, cinq ont concerné l'impôt sur le revenu : 1974, 1979, 1984, 1990 et 2000).

Un constat basé sur des sondages dévoilant une impression générale d'opacité et de complexité des procédures fiscales. Une complexité relayée par les dispositions fiscales applicables, lesquelles ont doublé, en volume, depuis 10 ans.

Document n° 5 – Rapport 2000 du Conseil des impôts portant sur l'imposition des revenus (extrait)

« Depuis le dernier rapport du Conseil des impôts consacré à l'impôt sur le revenu, en 1990, l'incompréhension de nos concitoyens face aux impositions des revenus semble avoir augmenté. Cette incompréhension trouve d'abord sa source dans le sentiment d'une pression fiscale excessive. La diversité des règles d'assiette applicables à chaque catégorie de revenu constitue une seconde source d'incompréhension. La complexité est surtout accrue par la multiplicité des règles de calcul de l'imposition des revenus, qu'il s'agisse des mécanismes assurant la progressivité ou des dispositifs visant à prendre en compte la situation personnelle de chaque contribuable ».

« Différents indices laissent penser que les contribuables observent avec incompréhension l'imposition de leurs revenus. Ils mesurent avec difficulté la pression fiscale qui pèse sur leurs revenus, au sein des prélèvements obligatoires. L'existence de plusieurs impositions des revenus accroît la complexité des règles d'assiette et de calcul de l'impôt. Le consentement à l'impôt, qui est une dimension essentielle du contrat social, pourrait à terme en souffrir.

Le Conseil des impôts estime qu'une réforme de l'imposition des revenus est aujourd'hui nécessaire (...). Elle devrait répondre aux trois exigences suivantes : plus de cohérence, plus de transparence, plus de simplicité ».

Afin de remédier à cette situation, le Conseil des impôts avait proposé dans son rapport 2000, six axes d'une réforme destinée à réduire *une complexité devenue excessive* :

- simplifier l'architecture de l'imposition des revenus ;
- imposer les revenus de l'année en cours ;
- intégrer l'abattement de 20 % et alléger le barème de l'impôt sur le revenu ;
- simplifier les règles de calcul de l'impôt sur le revenu ;
- améliorer les règles d'assiette des différents revenus catégoriels ;
- rendre plus aisément compréhensible l'imposition des revenus.

Si certaines de ces propositions ont été suivies d'effet, l'IRPP demeure un impôt mécaniquement lourd et qui ne tient compte, qu'avec retard, des changements de situation. Ainsi, qu'il s'agisse du prélèvement mensuel du dixième de l'impôt ou par tiers, celui-ci s'effectue toujours au regard de l'impôt prélevé l'année précédente et dépend donc des revenus perçus deux ans auparavant.

81 c. La retenue à la source – Le Conseil des impôts, se fondant sur l'expérience de nos partenaires européens, devait souligner en 1990 les particularités du recouvrement de l'impôt sur le revenu et suggérer notamment que celui-ci s'effectue, désormais, par une retenue à la source.

Une telle retenue présente, en effet, l'avantage de s'adapter automatiquement aux disponibilités de l'intéressé et pallie l'inconvénient du prélèvement tel qu'il est pratiqué en France.

Une retenue qui tient compte, par ailleurs, conservant en cela les particularités de notre impôt sur le revenu, de la situation personnelle de l'intéressé (situation de famille, barème progressif...).

Récidivant en 2000, le Conseil des impôts souligne que « l'instauration d'une retenue à la source – c'est-à-dire un prélèvement de l'impôt par l'employeur – constituerait une modernisation supplémentaire du paiement de l'impôt. (...) Le Conseil considère qu'il serait techniquement possible de mettre en place une retenue à la source sur les salaires et les pensions sans modifier profondément la législation fiscale de l'impôt sur le revenu. En effet, la retenue à la source n'est pas incompatible avec la personnalisation de l'impôt ni avec la règle de l'imposition par foyer fiscal. Toutefois, il ne faut pas sous-estimer les problèmes délicats qu'une telle réforme poserait : transfert des coûts de gestion du recouvrement vers les entreprises, incidences sur les relations du travail, information indirecte de l'employeur sur les revenus du conjoint ou des autres revenus, distorsions entre salariés et non salariés ».

La retenue à la source est, en effet, présentée comme un instrument fiscal moderne porteur d'une meilleure justice fiscale.

Ce système a déjà été expérimenté en France et supprimé par P. Ramadier. Dès 1940, un impôt cédulaire sur les traitements et salaires était perçu par le biais d'un prélèvement mensuel effectué par l'employeur. Ce système, mis en place par décret-loi du 10 novembre 1939, a disparu en 1948.

Initialement proportionnel, l'impôt sur le revenu est devenu progressif aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale – conjointement à l'apparition du quotient familial (loi 31 décembre 1945). Ceci devait aboutir, en toute logique, à la disparition du prélèvement à la source.

Indéniablement, la réintroduction de la retenue à la source aurait pour effet de faire disparaître la progressivité de l'impôt sur le revenu.

81 d. Par ailleurs, l'IRPP est également contesté à raison du nombre de tranches, des taux et abattements pratiqués. Par certains aspects, l'IRPP apparaît, en effet, comme un frein à l'investissement (taux élevés appliqués aux tranches de revenus les plus hautes qui limitent d'autant l'épargne et donc l'investissement).

L'IRPP est également contre-productif en ce qu'il décourage les ménages de travailler plus pour gagner davantage, dès lors qu'une augmentation de revenus fait basculer l'assiette d'imposition dans une tranche qui, en définitive, réduit à néant l'effort de travail fourni.

La loi de finances pour 2006 a entendu remédier à certains de ces inconvénients par une refonte du barème de l'impôt sur le revenu qui passe de 7 à 5 tranches et une intégration de l'abattement de 20 % afin que le taux affiché corresponde à l'imposition effectivement réalisée.

82. L'imposition des revenus des sociétés – Il s'agit d'un impôt dont l'assiette est constituée du bénéfice imposable. Un impôt qui constitue un instrument économique et politique important dont les exonérations partielles (portant sur le montant des bénéficiaires imposables) et temporaires (qui, comme leur nom l'indiquent,

portent sur une certaine durée et peuvent être totales, dégressives ou partielles) sont la principale expression.

L'impôt sur les sociétés ne concerne que les bénéfices réalisés par des entreprises exploitées en France et, sous réserve de convention, les bénéfices dont l'imposition a été attribuée à la France (art. 209, CGI).

Le bénéfice fiscal est constitué des bénéfices d'exploitation, plus-values d'actif et recettes accessoires (revenus fonciers tirés de la location d'immeubles appartenant à la société, revenus mobiliers provenant de la gestion du portefeuille) auxquels ont été retranchés les frais généraux, les amortissements et provisions.

Remarque : les déficits antérieurs sont pris en compte pour l'établissement du bénéfice net.

II – L'IMPOSITION DU CAPITAL

83. L'imposition du capital conduit à distinguer l'impôt de solidarité sur la fortune, les droits de mutation à titre onéreux, les droits d'apport en société et les droits de succession et de donation.

84. L'impôt de solidarité sur la fortune – Cet impôt pèse sur la détention d'un patrimoine (à l'instar des impôts locaux) et remplace, depuis le 1^{er} janvier 1989, l'ancien impôt sur les grandes fortunes.

Cet impôt pèse sur les seuls patrimoines appartenant à des personnes physiques domiciliées en France et dont la valeur excède 770 000 euros à un taux de 0,55 à 1,8 % (au-delà de 16 020 000 euros) – (art. 885 U, CGI).

L'assiette de l'ISF est constituée de l'ensemble des biens, droits et valeurs appartenant aux membres d'un même foyer fiscal, évalués à leur valeur vénale.

Sont exonérés de cet impôt, les biens professionnels, les bois et forêts, objets d'antiquité, d'art et de collection, les droits de propriété artistique ou littéraire, les SCI propriétaires d'un monument historique...

L'ISF faisait l'objet d'un plafonnement qui consistait à déduire du montant dû au titre de l'ISF, de manière à ce que le total des impôts sur le revenu et sur la fortune n'excède pas 85 % des revenus. Ce plafonnement avait néanmoins été limité par la loi de finances pour 1996 de manière à ce que la réduction de l'impôt ne soit pas supérieure à la moitié de l'impôt normalement dû ou à 67 340 francs.

En dépit de ce plafonnement, l'ISF est apparu comme un impôt confiscatoire illustré par le syndrome de l'Ile de Ré³⁰. Afin d'y apporter une solution, la loi de finances pour 2006 a institué un bouclier fiscal à hauteur de 60 % des revenus, le montant – impôt sur le revenu, impôt de solidarité sur la fortune, taxe d'habitation et taxe foncière – des impôts directs payés par un contribuable.

30. Cf. n° 72 f.

Ce bouclier a été abaissé à 50 % avec la loi de finances pour 2007. En cas de dépassement de ces 50 %, un remboursement est effectué³¹.

Le coût de ce dispositif a pu être évalué à 400 millions d'euros.

Mais, plus largement, le débat sur l'ISF porte sur les évasions fiscales suscitées par cette imposition. La critique est fréquemment formulée : l'ISF pâtit de la concurrence fiscale et du choix de certains agents économiques de détenir certains actifs à l'étranger – 16^e rapport du Conseil des impôts consacré à l'imposition du patrimoine (1998) – www.ccomptes.fr/FramePrinc/frame25.htm

Les chiffres de l'ISF dévoilent d'ailleurs ce paradoxe, sur ces dernières années, d'une augmentation du nombre d'assujettis à l'ISF et de la diminution corrélative des recettes procurées par cet impôt.

TABLEAU N° 12 – L'IMPÔT DE SOLIDARITÉ SUR LA FORTUNE

Année	Montant en millions d'euros	Nombre d'assujettis
1996	1 360	174 726
1997	1 534	179 886
1998	1 697	193 944
1999	1 943	213 283
2000	2 427	246 735
2001	2 658	271 140
2002	2 461	285 521
2003	2 335	299 656
2004	2 646	335 525
2005	3 076	394 518
2006	3 681	456 856
2007	3 960	518 000

Source : notamment ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie / ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.

Avec un constat alarmant. Sur ces dernières années, le nombre d'assujettis à l'ISF a augmenté (du fait notamment de la revalorisation de l'immobilier – entre 1998 et 2002, la valeur du patrimoine immobilier de l'ISF a augmenté de 44 %) et dans le même temps, la recette perçue au titre de l'ISF a diminué.

Ce constat relance le débat sur les effets néfastes de l'ISF en ce qu'il pousserait certains assujettis à s'expatrier pour échapper à l'imposition. Chaque année, entre 350 et 370 redevables à l'ISF se délocalisent – Sénat, Rapport n° 351

31. Lorsque le plafond est dépassé uniquement par l'impôt sur le revenu et l'ISF, la restitution est à la charge de l'État. Lorsque le dépassement est aussi dû aux impôts locaux, la part prise en charge par les collectivités locales est prélevée sur la dotation globale de fonctionnement.

(2003-2004), L'impôt de solidarité sur la fortune : éléments d'analyse économique pour une réforme de la fiscalité patrimoniale – www.senat.fr/rap/r03-351/r03-351.html

Un débat également alimenté par l'attitude de certains de nos homologues européens qui ont supprimé l'impôt sur la fortune ou alors l'ont limité au patrimoine générant un revenu – Autriche, Allemagne, Pays-Bas.

Actuellement, sept pays européens appliquent encore l'ISF : la France, la Suède, la Norvège, la Finlande (disparition programmée en 2006), la Suisse, le Luxembourg et l'Espagne. Et parmi ces pays, l'ISF a été agencé afin de limiter l'incidence de l'immobilier sur son montant (Suède, Finlande, Espagne notamment).

85. Les droits de mutation à titre onéreux – Ces droits sont perçus sur les mutations de meubles sont recouverts au profit du budget de l'État. Ces droits sont essentiellement prélevés sur les cessions de fonds de commerce, de clientèle ou encore d'offices ministériels.

86. Les droits d'apport en société – L'apport d'un bien ou en numéraire se traduit par la remise de parts sociales à l'apporteur. Des droits sont prélevés sur le déplacement de patrimoine opéré par cet apport (que ce déplacement s'effectue dans le cadre d'une création de société, une fusion ou une augmentation de capital). La taxation de cet apport est fonction de la nature de l'apport, de la qualité de la personne apporteuse et bénéficiaire.

87. Les droits de succession et de donation – Ces droits de succession et de donation (droits de mutation à titre gratuit) sont des droits d'enregistrement perçus à la transmission d'un patrimoine au décès d'une personne (droits de succession) ou de son vivant (droits de donation). Le montant de ces droits varie en fonction du degré de parenté.

III – L'IMPOSITION DE LA CONSOMMATION

88. L'imposition de la consommation – ou autrement exprimée de la dépense – s'entend, principalement, de la taxe sur la valeur ajoutée. Mais sont également concernés, la taxe intérieure sur les produits pétroliers et les droits sur les alcools et tabacs.

a) La taxe sur la valeur ajoutée

89. Création de la TVA – Créée par une loi du 10 avril 1954, la TVA est perçue sur le prix des produits et des services.

Cette taxe, initialement limitée au secteur de la production et du commerce de gros, a été étendue au commerce de détail, à l'artisanat et aux prestations de services (loi n° 66-10 du 6 janvier 1966) puis aux professions libérales (loi de finances rectificative n° 78-1240 du 29 décembre 1978).

Au titre de la taxe sur la valeur ajoutée, chaque assujetti est autorisé à déduire du montant de la TVA qu'il a facturé et perçu, le montant de la TVA qu'il a lui

même supporté lors de l'acquisition des biens et services nécessaires à son activité.

La TVA permet ainsi de ne taxer, lors de chaque transaction, que la différence entre la valeur du produit livré et son coût total de production, soit la valeur ajoutée par le redevable.

90. Les taux de TVA – Plusieurs taux de TVA sont appliqués en France en fonction de la nature de la dépense. Il s'agit alors de taxer différemment selon le caractère nécessaire ou superflu du bien/service acheté.

Actuellement, il est possible de relever deux taux principaux applicables en France : un taux normal (19,6 %) et un taux réduit (5,5 %) applicable aux produits alimentaires de consommation courante. Des taux auxquels s'ajoutent des taux particuliers comme le taux super-réduit de 2,1 % applicable aux médicaments et ceux applicables en Corse (quatre taux de 0,9 à 13 % – art. 297, CGI) ou dans les départements d'outre-mer (quatre taxes de 1,05 % à 8,5 % voire pas de taxe pour certains d'entre eux comme la Guyane – art. 294 et s., CGI).

Ces taux tendent à s'harmoniser avec ceux pratiqués au sein des pays membres de l'Union européenne (la TVA, inventée en France, a été généralisée à l'ensemble des États membres de l'Union européenne au début des années 1970).

Après l'échec des propositions de la Commission tendant à enserrer les taux pratiqués par les États membres dans des fourchettes de 14 à 20 % pour le taux normal et de 4 à 9 % pour le taux réduit, une directive n° 92-77 du 19 octobre 1992 impose des taux planchers fixés à 15 % pour le taux normal et à 5 % pour le taux réduit.

Aucun taux plafond donc, mais les États membres de l'Union européenne se sont entendus pour ne pas dépasser le taux de 25 %. Cet accord de nature politique a été réaffirmé lors du Conseil Ecofin³² du 19 janvier 2001.

Ainsi que le relève le Conseil des impôts dans son rapport 2001 consacré à la TVA, cette dernière « suscite en général des débats moins passionnés que d'autres impôts ressentis plus directement par le contribuable », pour autant, « son importance budgétaire est déterminante » puisque « c'est de loin la première recette budgétaire de l'État, et le second prélèvement obligatoire après les cotisations sociales ».

b) La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)

91. Création de la TIPP – Créée par la loi n° 48-24 du 6 janvier 1948, la TIPP est prélevée sur une liste établie de produits conduisant à un usage de carburant ou de combustible de chauffage. Cette taxe est perçue par litres ou kilos consommés de produits.

32. Cf. *infra*, n° 379 et s.

La TIPP s'applique également aux biocarburants, bien qu'ils ne soient pas d'origine pétrolière. Ils bénéficient toutefois d'exonérations partielles de TIPP – notamment destinée à compenser la différence entre le coût de production et le prix du biocarburant sur le marché des carburants.

La hausse du prix du pétrole conduit à une accélération du plan de développement des biocarburants afin de réduire la dépendance énergétique de la France. Dans ce contexte, la fiscalité appliquée aux biocarburants conduit à un ajustement des montants de la réduction de TIPP applicable pour tenir compte de cette hausse des cours tout en maintenant une incitation forte au développement des biocarburants et à la continuité des investissements en ce domaine, ainsi que la volonté en a été exprimée dans le cadre de la loi de finances pour 2006.

La TIPP ajoutée à la TVA conduit à ce que la part des taxes représente plus de 60 % dans le prix de vente à la pompe.

TABLEAU N° 13 – PART DES TAXES DANS LE PRIX DE VENTE À LA POMPE

	1995	1999	2003	2004	2005	2006
Eurosuper (Supercarburant sans plomb 95)	80,2	78,9	74,4	72	66,9	64
Supercarburant sans plomb 98	79,8	78,3	73,2	70,8	65,3	62,6
Gazole	72,5	72,3	65,8	63,4	57	55,1

Source : Minefi.

La TIPP (18,4 milliards d'euros en 2006) est, après la TVA (153 milliards d'euros), l'*impôt sur le revenu* (56,2 milliards d'euros en 2006) et l'*impôt sur les sociétés* (55,5 milliards d'euros en 2006), la quatrième ressource fiscale du budget de l'État – DGCP, Rapport annuel de performance 2006.

92. La TIPP flottante – Le 1^{er} octobre 2000, la TIPP devenait flottante. Il s'agissait alors, par un mécanisme modulable, d'adapter le montant de la taxe afin de limiter l'impact des fluctuations du prix du pétrole. Le taux de la TIPP évoluait alors en fonction du prix du pétrole : à la baisse lorsque le cours du pétrole augmentait et à la hausse lorsque le cours du pétrole baissait. Le résultat visible était celui d'une stabilisation des prix à la consommation. Bien évidemment, ce mécanisme s'inscrit dans une logique qui suppose qu'à des périodes de hausse du prix du carburant succèdent des périodes de baisse de ce même prix.

En raison de cette nécessaire limite, le Gouvernement a fait part de son intention de cesser d'appliquer ce mécanisme de TIPP flottante en juillet 2002.

Le Conseil d'État a été saisi du refus opposé par le ministre chargé du Budget, le 21 novembre 2002, de prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la TIPP flottante. Par une décision du 14 mars 2003, le Conseil d'État a annulé cette décision, estimant que le ministre était légalement tenu de faire application

de ce mécanisme³³. En exécution de sa décision, le Conseil d'État a enjoint au ministre de prendre un arrêté constatant l'application de ce mécanisme jusqu'au 31 décembre 2002. Cet arrêt a ainsi contraint le Gouvernement à procéder à un remboursement de 22 millions d'euros aux pétroliers.

En revanche, le dispositif ayant été officiellement supprimé par la loi de finances rectificative pour 2002 du 30 décembre 2002, il disparaît à compter de l'exercice 2003.

93. Fiscalité pétrolière européenne – Dans le cadre européen, les pays membres ont entendu procéder à un rapprochement de leur fiscalité pétrolière. C'est dans ce contexte qu'une directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 a été adoptée en vue de restructurer le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité sur la période 2004-2010. Ce rapprochement conduit à un relèvement des taux minimaux communautaires de taxation des carburants afin de réduire les distorsions de concurrence entre pays membres.

Cette même directive reconnaît l'intérêt d'instituer un gazole professionnel différencié. Sur ce point, la France présente un niveau de TIPP professionnelle supérieur de 7 % à la moyenne des pays européens. Et selon l'analyse portée sur la fiscalité pétrolière en France dans le contexte d'élaboration de cette directive, la France occupait la 3^e place en Europe pour la fiscalité du carburant (après le Royaume-Uni et l'Allemagne).

94. Transfert de TIPP – Avec la loi de finances pour 2004, une partie de la TIPP a été transférée aux départements et aux régions en contrepartie des nouvelles compétences qui leur ont été dévolues, avec la possibilité pour chaque région de procéder à une modulation de son taux applicable aux carburants à usage non professionnel. Le principe de cette modulation a été accepté par la Commission européenne par une décision du 14 septembre 2004 sous réserve que ce taux soit maîtrisé au moyen d'un tarif pivot identique à l'ensemble des régions. Ce transfert de fiscalité s'évalue à 657 millions d'euros avec la loi de finances pour 2008.

C. Le poids de la fiscalité de l'État

95. La fiscalité de l'État pèse lourdement sur les sociétés et ménages français. Le montant des recettes fiscales est en constante augmentation et par comparaison avec d'autres pays européens, elle est très élevée.

I – ÉVALUATION DES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT

96. L'évaluation des recettes fiscales de l'État permet d'opérer un classement, en fonction de leur rendement, des principales ressources fiscales.

33. CE, 14 mars 2003, *Migaud*, req. n° 251935.

Ces tableaux permettent de constater que la taxe sur la valeur ajoutée, est, de loin, l'imposition qui procure à l'État ses meilleures rentrées fiscales.

TABLEAU N° 14 – ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT
(en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Impôt sur le revenu (IR)	51,49	52,44	53,96	52,58	52,48	55,02	57,48	57,05	60,45
Impôt sur les sociétés (IS)	40,75	49,79	49,41	46,84	43,68	50,25	48,52	55,2	63,72
TIPP	25,48	25,3	24,09	25,81	20,88	20,19	19,32	18	16,51
TVA	130,83	137,47	143,56	144,72	152,23	163,93	162	174,78	179,38

Source : Lois de finances initiales.

C'est ensuite l'IRPP qui, avec 60,45 milliards d'euros prévus pour l'année 2008, représente 17 % des recettes fiscales totales.

En revanche, l'ISF représente moins de 1 % des recettes fiscales de l'État. S'il suscite des débats passionnés, l'ISF rapporte, en définitive, bien peu au budget de l'État.

Outre ces principales impositions, les ressources fiscales de l'État s'établissent au travers d'une cinquantaine de recettes dont la taxe sur les locaux à usage de bureaux, le prélèvement sur les permis de chasser, le prélèvement sur les entreprises d'assurance, celui sur les entreprises pétrolières, la taxe forfaitaire sur les métaux précieux, les bijoux, objets d'art, de collection et d'antiquité...

Chaque année, la loi de finances, en son état A annexé dresse la liste des recettes fiscales prélevées au profit de l'État ainsi que leur évaluation pour l'exercice budgétaire à venir.

II – LE POIDS DE LA FISCALITÉ – ÉLÉMENTS DE COMPARAISON ³⁴

97. En comparaison, la fiscalité française est l'une des plus élevées au sein de l'Union européenne – et ce, qu'elle porte sur la consommation, le travail ou le capital.

Ainsi, les impôts prélevés grèvent 39,1 % des revenus tirés de l'épargne et de l'investissement par les ménages et les sociétés, contre une moyenne européenne de 29,8 %.

Les analyses fiscales comparatives doivent toutefois être combinées et maniées avec délicatesse. Ainsi, l'OCDE a relevé que les modèles de fiscalité des pays

34. L'analyse comparative de la fiscalité des pays s'entend de l'ensemble des modalités d'imposition quel qu'en soit le bénéficiaire : État, collectivités locales, organismes de sécurité sociale... Ces développements ne sont donc pas limités à la fiscalité étatique.

**TABLEAU N° 15 – TAUX D'IMPOSITION IMPLICITE
SELON LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES
(en pourcentage)**

	Taux d'imposition implicite de la consommation		Taux d'imposition implicite du travail		Taux d'imposition implicite du capital	
	1995	2004	1995	2004	1995	2004
France	21,9	20,7	40,8	42,4	31,7	36,9
Allemagne	18,8	18,1	39,4	39,2	22,4	21,7
Royaume-Uni	19,6	18,7	25,7	24,8	33,3	34,9
Espagne	14,1	16,0	28,9	29,4	20,4	31 *
Pays-Bas	22,5	23,9	35,1	31	23,4	30,8*
Italie	17,2	16,8	37,9	42	26,1	28,8
UE 25	21,1	21,9	35,7	35,9	23,1	25,8*

* Chiffre 2003.

Source : EUROSTAT, Communiqué de presse du 17 mai 2006 – Rapport sur la fiscalité dans l'UE de 1995 à 2004.

de l'OCDE restaient toujours très différents : ainsi, tandis que le Danemark perçoit près de 60 % de ses ressources sous forme d'impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés, la France en tire moins de 25 %. Bien évidemment, et ainsi que le précise l'OCDE, ces différences reflètent des choix nationaux en matière de fiscalité qui sont déterminés à leur tour par des priorités économiques et sociales.

Entre 1975 et 2004, le total des recettes fiscales en pourcentage du PIB est passé, pour la France, de 35,5 à 43,4 (par comparaison, la part des recettes fiscales en % du PIB pour l'UE 25 est de 39,3 % en 2004).

§2. Les ressources non fiscales de l'État

98. Si les impôts constituent la ressource principale du budget de l'État, ce dernier est également alimenté par des ressources non fiscales – qui représentent en moyenne 14 % de la totalité des ressources budgétaires nettes.

A. Les principales composantes des ressources non fiscales de l'État

99. Les revenus du patrimoine de l'État, les revenus des activités industrielles et commerciales de l'État et les rémunérations pour services rendus, les retenues pour pensions et ressources diverses (produits des jeux, amendes...) sont autant de composantes des ressources non fiscales de l'État.

I – LES REVENUS DU PATRIMOINE DE L'ÉTAT

Ces revenus sont constitués par :

100. Les prélèvements versés par des organismes publics – Banque de France et Caisse des dépôts et consignations.

**TABLEAU N° 16 – DIVIDENDES VERSÉS À L'ÉTAT PAR LA BANQUE DE FRANCE
ET LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS**
(en millions d'euros)

Année	Dividende versé par la Banque de France	Dividende versé par la Caisse des dépôts et consignations
1997	34	66
1998	261	129
1999	25 ³⁵	368,3
2000	73	553,5
2001	450	642
2002	451	908
2003	0	264
2004	0	932
2005	40	471
2006	922	696
2007	1 739	–

Sources : Rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances / Rapports parlementaires relatifs aux projets de lois de finances.

Entre 2002 et 2005, la diminution significative du versement effectué au Budget de l'État par la Banque de France s'explique par une dégradation de sa situation financière.

En 2003, la Banque de France a évité le déficit en puisant dans ses réserves. Cette situation financière s'explique par la hausse de l'euro et le coût pour la Banque de France de son plan de restructuration (suppression de la moitié de ses succursales)³⁶.

De semblables difficultés ont affecté la Bundesbank – qui a vu ses profits diminuer de 93 % – ainsi que la Banque centrale européenne : à la hausse de l'euro, s'est ajoutée la faiblesse des taux d'intérêts, réduisant d'autant le rendement des investissements sur le marché des changes.

35. Perte significative par rapport à l'année précédente, dûe à la dégradation du produit net bancaire, au transfert d'une partie des réserves de change à la BCE, à la mise en œuvre d'un système de réserves obligatoires rémunérées.

36. Cf. n° 328 et s.

Au surplus, la Banque de France n'a pu bénéficier du versement de dividendes opéré par la BCE – dès lors que cette dernière est elle-même dans une situation financière délicate – et n'a été rémunérée par l'État pour les missions effectuées pour lui qu'à hauteur de 50 % (pour un manque à gagner de 40 millions d'euros).

Pour la Caisse des dépôts et consignations, la perte significative enregistrée en 2003 est imputable à une dépréciation de son portefeuille d'actions.

101. Les dividendes versés par des entreprises – dont l'État est actionnaire.

L'État actionnaire perçoit des dividendes à raison des titres et participations financières qu'il détient. Pour l'essentiel, sont concernées des entreprises publiques (EPIC ou sociétés détenues directement ou indirectement à plus de 50 % par l'État).

Mais l'État prend également des participations minoritaires au sein de certaines entreprises privées.

TABLEAU N° 17 – L'ÉTAT ACTIONNAIRE – CAPITAL DÉTENU PAR L'ÉTAT – EN %
(Illustrations)

Établissement	Statut juridique	2003	2004	2005	2006
Aéroport de Paris (ADP)	SA	100	100	100	68,4
Air France – KLM	SA	44	18,6	18,6	18,6
Areva	SA	5,2	5,2	5,2	5,2
Autoroutes et Tunnel du Mont-Blanc	SA	57,9	57,9	57,9	57,9
CDF (Charbonnages de France)	EPIC	100	100	100	100
EDF	SA	100	100	87,3	87,3
Française des jeux	SA	72	72	72	72
France Telecom	SA	28	23,2	18,2	32,4
France Télévision	SA	100	100	100	100
GDF	SA	100	82,5	80,2	76,8
Imprimerie nationale	SA	100	100	100	100
La Poste	PMDP – Exploitant public	100	100	100	
RATP	EPIC	100	100	100	100
Renault		15,6	15,6	15,3	15
RFF (Réseau Ferré de France)	EPIC	100	100	100	100
SNCF	EPIC	100	100	100	100

Extrait : Rapports sur l'État actionnaire – Agence des participations de l'État.

A été confiée à l'Institut national de la statistique et des études économiques, la constitution et la mise à jour d'un Répertoire des entreprises contrôlées majoritairement, directement ou indirectement par l'État (RECME) – Ce répertoire créé par décret n° 84-966 du 22 octobre 1984 précise notamment la forme juridique et le taux de contrôle de l'État.

102. L'Agence des participations de l'État – Par ailleurs, l'Agence des participations de l'État émet annuellement un rapport sur l'État actionnaire. Cette agence créée par le décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004, rattachée à la Direction du Trésor et de la politique économique, a pour mission de veiller aux intérêts patrimoniaux de l'État en :

- constituant une force de référence, d'analyse et de proposition au ministre chargé de l'Économie s'agissant de la position de l'État actionnaire ;
- participant directement aux organes sociaux des entreprises et assurant ainsi la cohérence des positions des représentants de l'État qui en sont membres ;
- proposant l'utilisation des moyens financiers de l'actionnaire ;
- disposant de moyens de contrôle sur les entreprises, en liaison avec les services de l'Inspection générale des finances et du contrôle d'État.

Comme le souligne cette agence dans son rapport relatif à l'État actionnaire en 2004, « l'État n'a pas vocation à demeurer actionnaire des entreprises du secteur concurrentiel et fait une application pragmatique de ce principe directeur ; les cessions sont gérées en fonction des intérêts des entreprises et de leurs conditions patrimoniales ».

Au 31 décembre 2006, l'État contrôlait majoritairement, directement ou indirectement, un peu moins de 845 entreprises, en détenant plus de la moitié de leur capital (en 1996, l'État contrôlait plus de 2 300 entreprises).

À cela doivent s'ajouter environ 500 entreprises dont l'État détient, de façon minoritaire, une partie du capital.

103. Les revenus du domaine de l'État – Exploité, le domaine de l'État peut être une source de revenus. Ainsi, chaque année, l'Office national des forêts est tenu procéder à un versement au budget général correspondant notamment à l'exploitation des forêts domaniales (art. L. 123-2, C. for.). Bien évidemment, la situation financière de l'ONF a été affectée par la tempête de 1999, ce qui explique qu'actuellement, le versement de l'ONF au budget général de l'État soit nul.

Est également inscrit au budget de l'État, le produit des établissements pénitentiaires (1 million d'euros en loi de finances pour 2008), les recettes tirées des transports aériens par moyens militaires (1,2 million d'euros en loi de finances pour 2008).

Le budget de l'État est également alimenté des redevances versées par les concessionnaires d'autoroutes. Mais depuis la loi de finances pour 2005, ces

redevances ont été affectées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, établissement public qui assume à compter de 2005 le financement de la participation de l'État aux grandes infrastructures de transports (155 millions d'euros en 2005).

L'État s'emploie également à valoriser son patrimoine mobilier et immobilier. Ainsi de la vente programmée de certains éléments de son patrimoine, l'État a estimé à 90 millions d'euros, le produit attendu de ces cessions en loi de finances pour 2008 – après les 850 millions réalisés en 2005.

II – LES RÉMUNÉRATIONS POUR SERVICES RENDUS

104. Le produit des frais de recouvrement – L'État conserve plus de 3,5 milliards d'euros du produit des impôts locaux au titre des frais de recouvrement de ces impôts. En effet, l'article 1641-II du Code général des impôts précise que l'État perçoit en contrepartie des frais d'assiette et de recouvrement, 4,4 % du montant des impositions directes devant revenir aux collectivités locales et à leurs groupements.

Le taux de ce prélèvement était, jusqu'en 1990, de 4 %. Il a été augmenté à 4,4 % afin de compenser les frais supportés par l'État dans le cadre de la révision cadastrale de 1990. Une augmentation qui ne devait être que provisoire. La loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995, Loi de finances pour 1996 a fixé ce taux de manière définitive.

Dans le même sens, l'État prélève également des frais pour dégrèvements et de non-valeurs de 3,4 % en application de l'article 1641-I-1 et 2 du CGI.

105. Interrogé sur l'importance des frais ainsi prélevés par l'État, le Gouvernement a répondu, en 1999, que ces frais représentaient la contrepartie que l'État supporte non seulement pour établir et recouvrir l'ensemble des impôts directs locaux mais aussi, conformément aux dispositions du I de l'article 1960 du Code général des impôts, pour financer les dégrèvements et les admissions en non-valeurs dont ces impôts peuvent faire l'objet et qui lui incombent. Ainsi, en 1999, le montant des seuls dégrèvements et admissions en non-valeurs a atteint 63 milliards de francs alors que pour la même année, le montant des frais de gestion prélevé a été de l'ordre de 28 milliards de francs – Réponse publiée au JO Sénat 1^{er} mars 2001, p. 731.

De la même manière, les Communautés européennes procèdent à un remboursement des frais d'assiette et de perception des impôts et taxes perçus au profit de son budget, pour un montant de 569 millions d'euros en loi de finances pour 2008.

III – LES RETENUES ET COTISATIONS SOCIALES AU PROFIT DE L'ÉTAT

106. Les retenues sur le traitement des agents publics et les contributions de divers organismes aux pensions versées par l'État à leurs anciens fonctionnaires représentent une ressource non fiscale substantielle.

De manière plus anecdotique, peuvent également être citées les retenues de logement effectuées sur les émoluments de fonctionnaires et officiers logés dans des immeubles appartenant à l'État ou loués par l'État. Des retenues et cotisations sociales prélevées pour un montant de 553 millions d'euros en loi de finances pour 2008.

IV – LES RESSOURCES DIVERSES

107. Enfin, l'État bénéficie de ressources aussi diverses que le produit des jeux (d'argent et de hasard) ou encore le produit des amendes et condamnations pécuniaires, les dons et legs...

– le produit des jeux s'entend des prélèvements sur la Française des jeux, les casinos et le PMU pour un montant de 3,5 milliards d'euros en loi de finances pour 2008 ;

TABLEAU N° 18 – PRODUITS DES JEUX
(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Produit des jeux exploités par la Française des jeux	1 188	1 397	1 358	1 564	1 576	1 773	1 974	1 796
Produit du prélèvement sur les jeux des casinos	833	869	937	968	1 048	1 030	983	1 048
Produit du prélèvement sur le PMU	309	327	405	416	446	470	412	705
Total	2 330	2 593	2 700	2 948	3 019	3 273	3 369	3 549

Source : Rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances / Lois de règlement / 2006, 2007 et 2008, Lois de finances initiales.

– le produit des amendes et des condamnations pécuniaires estimé à 950 millions d'euros en loi de finances pour 2008 auxquels s'ajoutent 680 millions d'euros pour les amendes forfaitaires de la police de la circulation.

Le prélèvement sur le produit des jeux dans les casinos ou sur le pari mutuel ainsi que le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et les autres amendes et condamnations pécuniaires relèvent, dans la loi de finances, de la catégorie des taxes, redevances et recettes assimilées à l'instar des frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux, des droits d'inscription pour les examens organisés par les différents ministères, des pénalités infligées pour

TABLEAU N° 19 – ÉVOLUTION DES RESSOURCES NON FISCALES DU BUDGET DE L'ÉTAT
(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier	3 311,5	3 918,6	4 278,4	2 657,1	4 147,2	3 511,6	5 605,9	9 899	9 264,6
Produits et revenus du domaine de l'État	376,5	391,3	360,6	466,8	576,7	1 268,9	411,2	659	1 109,7
Taxes, redevances et recettes assimilées	6 750,4	7 057	6 984,8	7 765,7	8 136	8 795	8 936,6	9 319,8	9 905
Intérêts des avances, prêts et dotations en capital	706,3	592,4	640,4	1 185,7	417,5	726,9	327,1	520,3	644,6
Retenues et cotisations sociales au profit de l'État	8 850,6	9 498,4	9 401,1	9 498,2	9 879,1	9 884,4	504,7	595	553
Recettes provenant de l'étranger	277,8	287	749	486,1	544,2	518	571,5	653	794
Opérations entre administrations et services publics	96,7	79,8	76	80,1	83,3	80,7	79,7	79	85
Divers	10 142,8	12 034,2	12 905,9	10 566,8	12 459,2	10 964,1	8 406,7	5 230,9	5 695
Total	30 512,5	33 858,8	35 396,1	32 706,5	36 243,2	35 749,6	24 843,4	26 956,2	28 050,8

Sources : Minefi / ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.

défaut d'emploi obligatoire de travailleurs handicapés ou de mutilés de guerre, des frais d'assiette et de recouvrement de la redevance audiovisuelle...

B. Évaluation et évolution des ressources non fiscales

108. Depuis 2000, les recettes non fiscales du budget de l'État ont connu une progression relativement stable avec une moyenne de 4,4 % par an (exception faite de la baisse enregistrée en 2003).

Ces augmentations et baisses sont principalement liées à des changements de périmètres ainsi qu'à des évolutions liées à des facteurs tendanciels (progression du produit des jeux, des amendes, des produits du domaine de l'État) mais également non tendanciels et notamment à des recettes exceptionnelles qui peuvent être liées, par exemple, aux cessions d'éléments du patrimoine immobilier de l'État.

Pour l'essentiel, les ressources non fiscales proviennent des taxes, redevances et recettes assimilées (35,31 % prévus en loi de finances pour 2008) et des produits et dividendes en provenance des exploitations industrielles et commerciales et des établissements publics à caractère financier (33,03 %).

Section 3 L'équation déficitaire entre recettes et dépenses de l'État

109. L'équilibre du budget de l'État – Dans la perspective d'un budget équilibré, le montant des dépenses doit se compenser par le montant des recettes.

Cette perspective s'inscrit dans le respect d'un principe budgétaire, celui de l'équilibre³⁷.

Ainsi qu'il sera apprécié, la perception de l'équilibre du budget de l'État a pu évoluer dans le temps et différer selon les théories économiques : entre la perception classique d'un équilibre rigoureux et celle d'une recherche de l'équilibre non dans un cadre annuel mais cyclique, en passant par la théorie des déficits systématiques, autant de perceptions distinctes de l'équilibre budgétaire.

110. Le déficit budgétaire de l'État – Les chiffres du budget de l'État dévoilent, depuis maintenant longtemps, un déséquilibre entre les recettes et les dépenses de ce budget. Depuis plus de 25 ans maintenant, l'équation entre les recettes et les dépenses de l'État est systématiquement déficitaire – et tend même à empirer depuis une quinzaine d'années.

Une projection plus complète permet de repositionner le déficit du budget de l'État – et de lui donner naissance en 1975 – s'agissant d'un solde d'exécution (déficit apprécié en loi de règlement) ou en 1978 puis systématiquement depuis 1980

37. Cf. n° 641 et s.

– s’agissant d’un solde prévisionnel (déficit apprécié en loi de finances initiale) – ainsi que le traduit le tableau suivant :

TABLEAU N° 20 – LE DÉSÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE DEPUIS 1970
(en millions de francs)

	Soldes prévisionnels – LFI		Soldes d’exécution	
	Montant		Montant	% PIB
1970	+	5	+ 460	+ 0,07
1971	+	2	– 1 867	– 0,2
1972	+	1	+ 1 767	–
1973	+	3	+ 4 840	+ 0,19
1974	+	346	+ 5 180	+ 0,43
1975	+	27	– 37 810	– 2,63
1976	+	7	– 17 170	– 1,21
1977	+	5	– 19 457	– 0,97
1978	–	8 914	– 38 187	– 1,6
1979	+	15 060	– 38 897	– 1,54
1980	–	31 156	– 30 300	– 1,09
1981	–	29 384	– 80 885	– 2,6
1982	–	95 400	– 98 954	– 2,77
1983	–	117 762	– 129 614	– 3,29
1984	–	125 800	– 146 184	– 3,41
1985	–	140 192	– 153 285	– 3,34
1986	–	145 342	– 141 089	– 2,81
1987	–	129 289	– 120 058	– 2,3
1988	–	114 924	– 114 696	– 2
1989	–	100 541	– 100 388	– 1,63
1990	–	90 169	– 93 151	– 1,43
1991	–	80 691	– 131 747	– 1,95
1992	–	89 936	– 226 310	– 3,24
1993	–	165 417	– 315 649	– 4,46
1994	–	301 362	– 299 083	– 4,05
1995	–	275 107	– 323 956	– 4,2
1996	–	287 807	– 295 421	– 3,76
1997	–	284 820	– 267 711	– 3,29
1998	–	257 882	– 247 517	– 2,9
1999	–	236 556	– 206 001	– 2,3
2000	–	215 327	– 192 293	– 2,07
2001	–	186 562	– 207 315	– 2,18

Sources : Notes bleues d’information – Rapport Vivien JO Doc AN 9 octobre 1986, n° 395, t. 1, p. 218 – D. Migaud, AN Rapport n° 1603, 9 octobre 1997, t. 1, vol. 2, p. 212.

TABLEAU N° 21 – LE DÉSÉQUILIBRE DU BUDGET DE L'ÉTAT
(en milliards d'euros)

	Soldes prévisionnels	Soldes d'exécution
2000	- 32,8	- 29,2
2001	- 28,5	- 32
2002	- 30,4	- 49,3
2003	- 44,6	- 56,9
2004	- 55,1	- 43,9
2005	- 45,2	- 43,5
2006	- 46,9	- 39
2007	- 42	- 34,7
2008	- 41,7	-

Source : Rapports de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État.

Les tableaux précédents dévoilent des situations contrastées. Après les excédents budgétaires des années 1970 – l'état des finances publiques va progressivement se détériorer, le poids de la dette aidant.

À compter de 1981, les déficits vont exploser, l'équilibre n'est plus en soi recherché mais s'inscrit, désormais, dans un contexte plus global.

Entre 1986 et 1990, la politique budgétaire est à la recherche de la maîtrise du déficit. La croissance économique favorise alors un retour à une conception plus rationnelle de l'équilibre budgétaire.

Mais une nouvelle période de récession s'entame avec les années 90, les déficits sont phénoménaux et se traduisent par un dépassement, dès 1993, du taux de 4 % du PIB.

Depuis 1996, la conduite des finances publiques doit s'inscrire dans les exigences maastrichtiennes. La loi d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques prévoyait d'ailleurs un découvert maîtrisé à 2 % du PIB pour 1999. Un objectif quasiment atteint avec un solde d'exécution équivalent à 2,3 % du PIB pour cette année.

Mais avec l'année 2002, la France a renoué avec un déficit budgétaire dépassant les 3 % du PIB – et c'est très difficilement que le France entreprend de redescendre en dessous de cette barre fatidique.

Ainsi que l'exprime la Cour des comptes, « la réduction réelle et durable du déficit ne peut être réalisée que par des réformes structurelles (qui peuvent porter tant sur la rationalisation des interventions que sur la modernisation des services publics » – Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2004.

Mais, et s'agissant de la maîtrise de la dépense publique, le Gouvernement ne dispose en la matière que de peu de marges de manœuvre dès lors que « 70 %

des dépenses de l'État sont obligatoires (charges de la dette) ou difficilement « compressibles » (masse salariale, interventions). (Ceci) conduit l'exécutif à rechercher des économies sur une part très faible du budget ». Et la Cour des comptes de conclure : « Seule, une stratégie ambitieuse de réforme de l'administration de l'État et de ses actions, sans recours à la débudgétisation des difficultés sur les autres administrations publiques, peut permettre de sortir de cette impasse. »

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 s'inscrit dans cette perspective avec un souci de rationalisation de la dépense publique : dépenser mieux pour dépenser moins. Ce souci n'est toutefois pas totalement nouveau. Déjà dans les années 1970, la maîtrise des dépenses de l'État avait été envisagée dans le cadre de la RCB – rationalisation des choix budgétaires. Une expérience qui n'a pas été couronnée de succès et qui tempère d'autant les espoirs suscités par la Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances³⁸.

Bibliographie

- Amselek (P.), *Le budget de l'État sous la V^e République*, LGDJ, 1966.
- Amselek (P.), « Une curiosité du droit public financier : les impositions autres que fiscales et parafiscales », in *Mélanges Marcel Waline*, LGDJ, 1974, tome 1, p. 89.
- Amselek (P.), « Un phénix du droit public financier : les impositions quasi fiscales », in *Mélanges Jean Waline*, Dalloz, 2002, p. 111.
- Ardant (G.), *Histoire de l'impôt*, Fayard, 1972, 2 vol.
- Artus (P.), « Dans quel pays l'accumulation de dette publique finira-t-elle mal ? », *Rev. Trésor* 2007, p. 7.
- Beltrame (P.), « Le consentement de l'impôt, devenir d'un grand principe », *RFFP* n° 51, 1995, p. 82.
- Beltrame (P.) et Godbout (L.), « Une nouvelle typologie normative des dépenses fiscales », *Rev. Trésor* 2007, p. 37.
- Cadoux (C.), « Du consentement de l'impôt », *Rev. sc. législ. fin.* 1961, p. 427.
- Colly (F.), « Les emprunts de l'État et la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finance », in *Constitution et finances publiques, Mélanges L. Philip*, Economica, 2005, p. 365.
- Cœuré (B.), « L'Agence France Trésor, quatre ans après », *RFFP* 2005, n° 89, p. 71.
- Conseil des impôts, *Rapport sur les relations entre les contribuables et l'administration fiscale*, 2002, 20^e rapport – www.ccomptes.fr/frameprinc/frame03.htm

38. Cf. *infra*, n° 461 et s.

- Cuny (O.), « Nouvelle convention Minéfi / Banque de France – la gestion du compte de l'État », *Rev. Trésor* 2002, p. 755 ; « Doctrines et idéologies fiscales », *RFFP* 2003, n° 84.
- Dubergé (J.), « De l'impôt sur les grandes fortunes à l'impôt de solidarité sur la fortune », *RFFP* 1988, n° 23, p. 139.
- Dumont (B.), « Des avances de la Banque de France à la gestion de trésorerie zéro : la gestion de la trésorerie de l'État », *Rev. Trésor* 2005, p. 652 ; « Finances publiques et protection de l'environnement », *RFFP* 2005, n° 90.
- Gilbert (G.), « La théorie économique de l'impôt optimal », *RFFP* 1996, n° 55, p. 93.
- Grosclaude (J.) et Hertzog (R.), « Le mythe de l'impôt unique », *RFFP* 1990, n° 29, p. 29.
- Jeske (F.), « La gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, Activités 2005 et perspectives 2006 », *Rev. Trésor* 2007, p. 9.
- Kerrest (A.), « La rétroactivité de la loi fiscale », *RFFP* 1993, n° 42, p. 151 ; « La famille et l'impôt », *RFFP* 1986, n° 14.
- Lavigne (P.), « La solidarité devant l'impôt », *Rev. sc. légis. fin.* 1958, p. 68 ; « L'impôt », *Archives de philosophie du Droit*, Dalloz, tome 46.
- Lehouck (M.), « Les fonds de concours », Mémoire DEA 1998-1999 – www2.univ-lille2.fr/droit/documentation/rtf/dehouck.rtf
- Lepetit (M.-C.), « La loi organique relative aux lois de finances et les recettes fiscales », *RFFP* 2005, n° 91, p. 25.
- Lepetit (M.-C.), *Les dépenses fiscales, Actes de la II^e Université de printemps de Finances publiques, Innovations, créations et transformations en finances publiques*, LGDJ 2006, p. 45.
- Mignot (G.), « La fiscalité dérogatoire, Pour un réexamen des dépenses fiscales. Synthèse du 21^e rapport du Conseil des impôts », *RFFP* 2003, n° 84, p. 205.
- Mantel (S.), « Les dépenses de personnel », *RFFP* 2005, n° 91, p. 39.
- Melh (L.), « Le principe du consentement à l'impôt et autres prélèvements obligatoires », *RFFP* n° 51, 1995, p. 65.
- Pébereau (M.), « Rompre avec la facilité de la dette publique », *Rev. Trésor* 2007, p. 3.
- Preiss (E.), « L'État actionnaire et la Lolf », *Rev. Trésor* 2007, p. 16.
- Reyroles (P.), *Le régime financier des fonds de concours*, Thèse, Paris, 1930.
- Samuel-Lajeunesse (D.) et Preiss (E.), « L'agence des participations de l'État, l'État actionnaire », *Rev. Trésor* 2005, p. 355.
- Samuel-Lajeunesse (D.), « La création de l'Agence des participations de l'État », *RFFP* 2005, n° 89, p. 64.
- Stucken (L.), « Le déficit budgétaire et son financement », *Rev. sc. légis. fin.* 1958, p. 189.

Chapitre 2

Les finances locales

Plan du chapitre

Section 1 – État des lieux et perspectives des finances locales

§1 – L'influence de la décentralisation sur le montant des finances locales

§2 – Les inégalités budgétaires et fiscales entre collectivités locales

Section 2 – Les budgets locaux

§1 – Les budgets locaux en chiffres

§2 – Les dépenses locales

§1 – Les ressources locales

Résumé

Le principe de libre administration des collectivités territoriales affirmé par l'article 72 de la Constitution suppose leur autonomie financière. Ce point affirmé, la nécessité réside ensuite dans la détermination du niveau pertinent d'autonomie financière – apprécié en ressources (propres) et dépenses. Les finances locales s'organisent, aujourd'hui, dans le cadre de cette libre administration avec autant de mots-clefs révélateurs : autonomie financière et liberté fiscale, décentralisation et compensation, inégalités budgétaires et fiscales et péréquation, ressources propres...

III. S'il fallait caractériser les finances locales, le constat serait celui d'une augmentation conséquente du montant des budgets locaux – une progression constatée depuis la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle et amplifiée par le phénomène de décentralisation.

Actuellement, les budgets locaux répondent à une nécessité : la recherche de nouvelles ressources pour faire face aux nouvelles dépenses locales – telles qu'elles résultent des transferts de compétences opérés de l'État vers les collectivités locales (avec notamment, parmi ces transferts de compétences, les dépenses résultant de la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI), la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), celle du réseau des trains express régionaux (TER) ou encore la gestion des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Plus largement, les dépenses locales se sont progressivement diversifiées à la faveur du socialisme municipal.

Autant d'éléments de réponses pour justifier le décalage entre les dépenses et les recettes locales. Pourtant, les concours financiers de l'État ont augmenté, de même que les impôts locaux par l'augmentation des bases d'imposition. Mais en définitive, l'équation est instable dès lors que les dépenses progressent plus vite que les recettes.

Les finances locales ont ainsi connu une période de forte tension budgétaire jusqu'en 1996. La situation financière s'est alors améliorée : les collectivités locales ayant dégagé des capacités de financement leur permettant de se désendetter.

Mais depuis 2004, la tendance s'inverse – les budgets locaux dégagent de nouveau des besoins de financement.

Le paysage financier local est également modifié par le développement de l'intercommunalité – à taxe professionnelle unique. En 2007, la taxe professionnelle a été prélevée à hauteur de 42 % par des regroupements intercommunaux (71,5 % de la taxe professionnelle prélevée dans le secteur communal).

Enfin, les finances locales s'inscrivent dans une perspective de réforme de la fiscalité locale – jusqu'à présent menée par « rustine » – alors qu'est nécessaire une réforme en profondeur de cette fiscalité. Le rapport Mauroy a ainsi exprimé en proposant une spécialisation des impôts locaux en affectant un impôt principal à chaque type de collectivité (la taxe d'habitation aux communes, la taxe professionnelle unique aux établissements publics de coopération intercommunale, la taxe foncière sur les propriétés bâties aux départements et une partie de la taxe professionnelle à la région) – Rapport Mauroy, Refonder l'action publique locale, octobre 2000.

Derrière ce paysage, la réflexion doit être plus globale : fiscalité et dotations sont les deux principales ressources locales et derrière elles, se profile le principe de libre administration des collectivités locales et leur autonomie financière.

Section 1

État des lieux et perspectives des finances locales

112. Décentralisation, libre administration, compensation, péréquation... telles sont les manifestations actuelles de la situation des finances locales. Les débats sont, en effet, centrés sur ces considérations et mettent en scène les perspectives de la décentralisation ainsi que les inégalités budgétaires et fiscales entre collectivités locales.

§1. L'influence de la décentralisation sur le montant des finances locales

113. Le rapport Bourdin (rapport du sénateur Joël Bourdin pour l'Observatoire des finances locales) a permis de constater que les nouvelles missions dévolues aux collectivités territoriales ont eu pour conséquence de modifier structurellement leur budget et de transférer une part des prélèvements obligatoires de l'État vers elles – 10^e rapport de l'Observatoire des finances locales. Les finances des collectivités locales 2005 – État des lieux, 2005 – <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000480/0000.pdf>

Selon ce rapport, ce transfert participe de la hausse brutale de la fiscalité locale – ainsi que l'exprime la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la fiscalité locale – AN Rapport n° 2436 sur l'évolution de la fiscalité locale, 2005 – www.assemblee-nationale.fr/12/rap-enq/r2436-t1.asp

A. La décentralisation, facteur de progression des dépenses locales

114. L'impact de la décentralisation sur le montant des dépenses locales – Dans quelles mesures les transferts de compétences opérés par les différentes lois de décentralisation ont pu avoir une incidence sur le montant des budgets locaux ? Telle est, d'un point de vue financier, la question essentielle que suscitent les épisodes successifs de décentralisation.

S'interrogeant sur la portée financière de tels transferts, la Direction générale de la comptabilité publique relève, en 2004, que les récents transferts de compétences opérés à destination des régions et des départements avaient conduit à une augmentation des dépenses de ces budgets – Notes Bleues de Bercy n° 282.

Mais déjà, sur la période 1980-1991, il était possible d'établir un parallèle entre transferts de compétences et niveau de la dépense publique locale. Durant cette période, le rythme moyen annuel de progression de la dépense locale a été de 4,2 % contre 3,2 % pour l'ensemble des dépenses publiques. Une progression imputée, pour partie, aux transferts de compétences opérés en 1982 – Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, juin 2005.

Une corrélation peut donc s'établir entre extension du périmètre de compétences et augmentation du montant des budgets locaux. Chiffrée, cette corrélation permet d'imputer à la décentralisation 1/6^e de l'évolution annuelle des dépenses locales en volume – Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, juin 2005.

115. Décentralisation et augmentation des budgets locaux – Ainsi, si la décentralisation ne saurait, à elle seule, expliquer l'augmentation des budgets locaux, elle y a néanmoins contribué. S'agissant des départements et des régions, ces

transferts de compétences ont pu avoir une incidence significative que la Direction générale des collectivités locales a d'ailleurs quantifiée :

TABLEAU N° 22 – COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES AUX DÉPARTEMENTS
(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dépenses totales d'aide sociale	13 582	13 710	15 657	17 657	24 605	25 929	27 748	29 261
Dont RMI	717	835	864	790	6 347	6 695	7 253	7 520
Dont APA	0	0	1 855	2 081	3 793	4 113	4 415	4 630
Dépenses totales pour les collèges	3 118	3 182	3 324	3 470	3 211	3 345	3 410	4 168
Dont fonctionnement	1 311	1 295	1 230	1 266	914	974	1 066	1 546
Dont investissement	1 807	1 887	2 094	2 204	2 297	2 371	2 344	2 622
Contingents destinés aux SDIS	973	1 141	1 207	1 404	1 565	1 740	1 951	2 072

Source : DGCT – Les collectivités territoriales en chiffres 2008.

TABLEAU N° 23 – COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES AUX RÉGIONS
(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dépenses de formation professionnelle continue et apprentissage	2 151	2 189	2 167	2 356	2 970	3 123	3 993	5 116
Dont fonctionnement	2 045	2 078	2 060	2 200	2 830	2 993	3 866	4 899
Dont investissement	107	112	106	155	140	130	127	217
Dépenses totales pour les lycées	2 861	2 973	3 237	3 445	3 631	3 606	3 888	5 409
Dont fonctionnement	861	913	971	1 023	1 077	1 171	1 355	2 375
Dont investissement	1 999	2 060	2 266	2 422	2 553	2 435	2 534	3 034
Dépenses pour la régionalisation ferroviaire	575	584	2 055	2 131	2 407	2 748	2 885	3 296

Source : DGCT – Les collectivités territoriales en chiffres 2008.

Seuls sont traités, au travers de ces tableaux, les transferts de compétences importants par leur masse financière :

- formation professionnelle continue et apprentissage vers les régions en 1983 et formation qualifiante et préqualifiante des jeunes de moins de 26 ans en 1994 (effet en 1995) ;
- aide sociale, vers les départements en 1984 ;
- équipements scolaires du second degré vers les régions (lycées) et les départements (collèges) en 1986.

Par ailleurs, cette augmentation peut résulter, indirectement, des évolutions conjoncturelles. Ainsi, l'observatoire de la décentralisation du Sénat a constaté que l'augmentation du nombre de Rmistes de 9 % en 2004 a entraîné une hausse des dépenses des départements sur ce poste de 8,26 % pour un coût total de 5,36 milliards d'euros.

La compensation par l'État au moyen du transfert d'une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers s'est élevée à 4,94 milliards, soit un déficit pour les départements de 423 millions d'euros.

B. La nécessité d'une compensation des transferts de compétences

116. En toute logique, les transferts de compétences suscités par les différents épisodes de décentralisation doivent s'accompagner, au profit des collectivités territoriales, d'une compensation financière. Ce principe acquis, les compensations opérées doivent permettre aux collectivités territoriales de faire face à leurs nouvelles obligations.

I – LE PRINCIPE DE COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

117. Valeur constitutionnelle du principe de compensation des transferts de compétences – Le principe est celui d'une compensation financière intégrale des transferts de compétences. L'article L. 1614-1 du CGCT prévoit d'ailleurs que « tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'État aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences ».

Ce principe a acquis une valeur constitutionnelle avec la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. L'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution, introduit par cette révision constitutionnelle, prévoit que : « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquences d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

Ces exigences constitutionnelles ont été précisées, notamment, par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Cette loi a fixé un certain nombre de principes régissant la compensation financière des transferts de compétences et a prévu que « le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences. La compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature (...) si les recettes provenant des impositions attribuées (...) diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'État compense cette perte (...) afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert ».

Par ailleurs, son article 119-I dispose que les transferts de compétences s'accompagnent d'un transfert des ressources nécessaires à l'accomplissement de ces nouvelles missions – d'un montant équivalent aux dépenses consacrées par l'État à l'exercice de ces compétences, à la date du transfert.

118. Les conditions de la compensation – Cette compensation des transferts de compétences doit être intégrale, concomitante, évolutive, contrôlée et respecter le principe d'autonomie financière inscrit à l'article 72-2 de la Constitution :

- intégrale : les ressources transférées doivent correspondre au montant des dépenses engendré par ce transfert ;
- concomitante : par un transfert, à la fois des charges et des ressources – au moyen, pour la première année de transfert, d'une attribution de ressources à titre provisionnel ;
- évolutive : l'article L. 1614-A du CGCT indique, ainsi, que les ressources transférées évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement ¹ ;
- contrôlée : le montant des ressources transférées est constaté par arrêté ministériel, après avis de la Commission consultative sur l'évaluation des charges ².

II – LES COMPENSATIONS DE TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

119. Ainsi que le précise la loi du 13 août 2004, la compensation financière des transferts de compétences doit s'opérer, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature. Ces transferts sont donc financés, pour l'essentiel, par des transferts de fiscalité.

1. Cf. *infra* n° 175 et s.

2. Cf. *infra* n° 356 et s.

Concrètement, ces mesures de compensation se sont traduites par :

– en loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), l'établissement d'un régime de compensation des charges résultant pour les départements des transferts de compétences prévus par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

Le montant de la compensation est équivalent au montant des dépenses exécutées par l'État en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité prévu à l'article L. 522-14 du Code de l'action sociale et des familles.

Les ressources transférées aux départements comprennent une part du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) ;

– en loi de finances pour 2005, ont été fixées les modalités de la compensation financière des transferts de compétences aux régions et aux départements résultant de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

Cette loi prévoit la compensation sous la forme de l'attribution aux régions et à la collectivité territoriale de Corse, d'une part du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

Est également attribuée aux départements une partie du produit de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur.

Ces dispositions ont été validées par le Conseil constitutionnel – 29 décembre 2004, 511 DC. Par cette même décision, le Conseil constitutionnel a estimé que si les recettes fiscales venaient à diminuer, il appartiendrait aux lois de finances ultérieures, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (29 décembre 2003, 489 DC) et aux prescriptions du II de l'article 119 de la loi du 13 août 2004, de procéder aux ajustements nécessaires.

Pour sa part, très concrètement, la loi de finances pour 2007 a évalué le montant des compensations financières à 2 348,3 millions d'euros pour les régions et à 1 209,7 millions d'euros pour les départements à raison des transferts de compétences opérés en 2005 et 2007. Cette compensation financière résultera, principalement, de l'attribution d'une part de la TIPP pour les régions (2 307,4 millions d'euros) et de la taxe sur les conventions d'assurance pour les départements (1 201,4 millions d'euros) – Minefi, Guide budgétaire communal, départemental et régional 2007, p. 77.

Néanmoins, la compensation ne s'entend que de transferts de compétences pour lesquels les dépenses s'avèrent être obligatoires comme l'a précisé le Conseil constitutionnel : le principe de compensation financière ne vaut que si les compétences transférées étaient auparavant exercées par l'État ou si les créations et extensions de compétences présentent un caractère obligatoire. Ainsi, si la loi de cohésion sociale donne compétence aux collectivités locales pour créer

des « maisons d'emploi », ce même texte n'a « ni pour objet, ni pour effet de les rendre obligatoires et donc d'imposer aux collectivités de contribuer à leur création ou de participer à leur fonctionnement ». Cette loi pouvait donc, sans méconnaître les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution, ne pas prévoir de compensation financière – Cons. const., 13 janv. 2005, Loi de cohésion sociale, 509 DC.

C. La recherche de l'autonomie financière des collectivités locales

120. Ressources locales et autonomie financière – Chaque collectivité locale dispose d'un budget propre adopté chaque année dans le respect du principe de l'annualité budgétaire. Un budget alimenté par des ressources qui doivent permettre à la collectivité concernée de faire face à ses charges financières.

Les budgets locaux sont composés de trois sources de financement essentielles – fiscalité, dotations et emprunt – sur lesquelles repose une théorie de libre administration des collectivités locales.

L'article 72 de la Constitution prévoit, en effet, que les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus. Cette liberté suppose une autonomie financière.

L'autonomie financière ne s'entend que si la fiscalité locale l'emporte sur la part des dotations en provenance du budget de l'État. En effet, la dépendance des collectivités locales à l'égard de l'État s'évalue, traditionnellement, au poids des subventions parmi les autres ressources locales.

Or, les transferts de compétence opérés par les lois de décentralisation ont, pour l'essentiel, été compensés au moyen de dotations... La question se pose alors de l'autonomie financière qui peut être celle des collectivités locales en pareilles circonstances, et par delà celle de la libre administration des collectivités locales.

I – LE PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES

121. Libre administration et autonomie financière – L'autonomie financière des collectivités locales se perçoit comme un corollaire indispensable à l'effectivité de la décentralisation. Une perspective dans laquelle s'inscrit l'article 72 de la Constitution lequel affirme le principe de libre administration des collectivités territoriales dont la mise en œuvre suppose une réelle capacité de décision, notamment en matière financière.

Or, l'analyse des ressources locales dévoile que leur autonomie ne peut qu'être relativisée.

TABLEAU N° 24 – LES RESSOURCES LOCALES
(en milliards d'euros)

Collectivités		1983	1993	2003	2004	2005	2006
Communes	Fiscalité	12,2	26,4	40,82	36,54	35,82	36,90
	Dotations et transferts	11,28	17,2	18,71	24,79	22,66	31,18
	Emprunts	4,27	5,58	7,72	8,22	9,03	13,32
Départements	Fiscalité	5,18	16,08	21,12	27,27	30,83	33
	Dotations et transferts	9,91	5,49	11,23	13,93	14,89	15,46
	Emprunts	1,52	3,96	4,63	5,91	3,87	4,14
Régions	Fiscalité	1,07	4,54	7,91	5,51	7,18	8,35
	Dotations et transferts	0,15	2,65	5,54	7,03	10,2	9,41
	Emprunts	0,3	1,6	2,72	2,13	2,10	2,69

Sources : Rapport Mariton sur l'évolution de la fiscalité locale – 2005 – Rapport AN n° 2436 – www.assemblee-nationale.fr/12/rap-enq/r2436-t1-03.asp / Rapport Sénat n° 74, Projet de loi de finances pour 2005 : décentralisation – www.senat.fr/rap/104-074-323/104-074-323.html / Direction générale des collectivités locales.

122. Autonomie et dépendance financières – Globalement, les dotations de l'État aux collectivités locales représentent le tiers de leurs ressources, soit le deuxième mode de financement après la fiscalité. Deux modes de financement essentiels qu'il convient d'apprécier dans une perspective d'autonomie des collectivités décentralisées.

Par principe, l'autonomie financière des collectivités territoriales ne saurait supporter une dépendance excessive de ces collectivités au travers des dotations qui leur sont versées par l'État. Il convient donc, pour limiter cette dépendance, de limiter le poids des dotations au sein des budgets locaux.

C'est d'ailleurs dans cette perspective que s'inscrivent les dispositions du 3^e alinéa de l'article 72-2 de la Constitution en ce qu'elles prévoient que les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.

123. Liberté fiscale – Cette perspective entendue, l'interrogation se porte alors sur les modalités de la fiscalité locale.

En effet, de ce point de vue, l'autonomie financière apparaît, non seulement encadrée, mais également subordonnée au pouvoir central. La libre administration accordée aux collectivités territoriales doit, en effet, se concilier avec le respect des prérogatives de l'État et la préservation de son caractère unitaire. Dès lors, une liberté financière est reconnue mais doit demeurer encadrée par le pouvoir central.

Depuis la loi du 10 janvier 1980, les collectivités locales déterminent le taux de chacune de leurs taxes locales et peuvent, dans ce contexte, mener une politique de répartition fiscale entre les différentes catégories de contribuables locaux. Cette compétence se présente comme la liberté fiscale accordée aux collectivités locales.

Une liberté des plus relatives dès lors que ces collectivités ne disposent, en la matière, d'aucun pouvoir normatif. Elles agissent dans le contexte que leur a imposé le pouvoir central.

Et si l'utilisation de ces ressources fiscales est en principe, libre, il existe toutefois des hypothèses d'affectation obligatoire de certaines recettes fiscales à certaines dépenses. C'est le cas de la taxe locale d'équipement ou encore des versements effectués pour dépassement du plafond légal de densité (obligatoirement affectés au financement des dépenses d'investissement de la collectivité concernée).

C'est également le cas de la taxe de séjour utilisée en vue d'améliorer la fréquentation touristique de la collectivité concernée.

Par ailleurs, cette liberté fiscale connaît de nécessaires limites au regard des pouvoirs détenus par le législateur en matière d'impositions. Et des exemples récents peuvent être fournis de suppression par le législateur de ressources fiscales locales³. Ainsi, la part régionale de la taxe d'habitation a été supprimée par la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000 (loi n° 2000-656). Cette suppression a occasionné une perte importante pour les budgets régionaux compensée par l'État au moyen d'une dotation budgétaire revalorisée en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement⁴.

124. La préservation de la liberté fiscale – Ces limites ont néanmoins été encadrées par le Conseil constitutionnel. Ainsi, à plusieurs reprises, a-t-il posé comme principe que la loi ne saurait « avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration » – 25 juillet 1990, Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus par la détermination des bases des impôts directs locaux, 277 DC ; 24 juillet 1991, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, 298 DC (suppression d'une ressource de la ville de Paris) ; Cons. const., 12 juillet 2000, Loi de finances rectificative pour 2000, 432 DC (suppression de la taxe d'habitation des régions) ; 29 décembre 1998, Loi de finances pour 1999, 405 DC (suppression de la part salaires de la taxe professionnelle) ; 28 décembre 2000, Loi de finances pour 2001, 442 DC (suppression de la vignette automobile payée par les particuliers).

3. Cf. n° 154 pour une évocation des principales dispositions législatives conduisant à la suppression de recettes fiscales locales.

4. Cf. n° 175 et s.

Afin d'apprécier cette entrave, le Conseil constitutionnel est attentif à l'impact financier des dispositifs législatifs. Ainsi, le Conseil constitutionnel rejettera le moyen s'il estime que la réduction de la ressource n'est pas suffisamment importante pour entraver la libre administration – Cons. const., 25 juillet 1990, Détermination des bases des impôts directs locaux, 277 DC.

L'autonomie financière a pris une nouvelle signification avec la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités locales. Désormais, cette autonomie s'exprime au travers de la notion de ressources propres.

II – LA NOTION DE RESSOURCES PROPRES

125. La notion de ressources propres – Telles qu'elles sont définies par la loi organique du 29 juillet 2004, « les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs » – Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, prise en application de l'article 72-2 de la Constitution, article 3 (art. LO 1114-2, CGCT).

Ne peuvent ainsi être assimilés à des ressources propres, les emprunts (ressources non définitives donnant lieu à remboursement), les ressources perçues à raison des compétences transférées à titre expérimental (et donc, par définition, provisoires) ou encore les transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie (au risque de les comptabiliser deux fois).

Dans le projet de loi organique, était prévu d'assimiler aux impositions de toutes natures, celles résultant du produit des impôts nationaux partagés (dont le produit est partagé entre État et collectivités territoriales). Or, de telles impositions pouvaient difficilement être assimilées à des ressources propres dès lors que les collectivités ne disposaient ni de la faculté de modifier leur assiette, ni du droit de voter leur taux.

126. La part déterminante des ressources propres – Selon cette même loi organique, « pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie ».

En d'autres termes, l'appréciation du montant de ces ressources propres s'effectuera au travers d'une équation portant au numérateur le produit des impositions de toutes natures dont les collectivités territoriales fixent l'assiette, le taux, les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers et les dons et legs, et au dénominateur,

l'ensemble des ressources de la collectivité, à l'exception des emprunts, des ressources déléguées ou encore de celles liées à une expérimentation, qui constituent des ressources provisoires ou transitoires.

Le **Conseil constitutionnel** avait invité le Gouvernement à fixer un seuil minimal des ressources propres – dans sa décision du 29 décembre 2003, Loi de finances pour 2004, 489 DC.

Le texte finalement adopté a retenu que la part des ressources propres est déterminante « lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées. Elle ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 ».

Saisi de ces dispositions organiques, le Conseil constitutionnel a censuré le « caractère tautologique » et la « portée normative incertaine » de la part déterminante des ressources propres – Cons. const., 29 juillet 2004, Loi relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, 500 DC. En revanche, il a validé les dispositions conduisant à fixer un seul plancher équivalant « au niveau constaté au titre de l'année 2003 ».

Très concrètement, ces ratios de référence s'établissent à 60,8 % pour les communes et EPCI, 56,8 % pour les départements et 39,5 % pour les régions – www.dgcl.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports/rapport_2006/rapport.pdf

Désormais, il appartient au Conseil constitutionnel de s'assurer du respect de ces niveaux planchers. En effet, l'article 5 de cette loi organique prévoit que des mesures correctives soient adoptées dans le projet de loi de finances de l'année $n + 4$ dans l'hypothèse où le ratio d'autonomie de l'exercice n tomberait en deçà du seuil référencé de 2003.

§2. Les inégalités budgétaires et fiscales entre collectivités locales

127. L'analyse comparative des collectivités locales dévoile de fortes inégalités budgétaires et fiscales – et de manière plus précise, des niveaux de richesse très contrastés. Afin d'y remédier, des mécanismes correcteurs ont été appliqués entre collectivités locales afin que les collectivités les plus richement dotées viennent en aide aux moins pourvues.

A. Des situations financières contrastées

128. L'inégale répartition de la richesse – Le constat est celui d'une répartition inégale de la richesse entre collectivités locales. L'inégale répartition des bases de taxe professionnelle est perçue comme la première cause d'inégalité de richesse entre collectivités – Projet de loi de finances pour 2004, Rapport Sénat n° 73, tome II – Fasc. 1, vol. 1, Commission des finances ; Conseil des impôts, 15^e rapport sur la taxe professionnelle, 1997. Ainsi, en 2004, 5 % des collectivités locales soit environ 1 800 communes représentent près de 80 % des bases

de taxe professionnelle – Les finances des collectivités locales en 2004, Observatoire des finances locales – www.dgcl.interieur.gouv.comites_organismes/CFL/OFL/OFL2004/publication_globale.pdf

Mais ces inégalités se décèlent également pour les trois autres impôts locaux : « les impôts directs locaux sont sources d'inégalités, entre collectivités, en raison de l'inégale répartition des bases sur le territoire et, entre contribuables, parce que les taux sont généralement plus élevés là où les bases sont peu importantes » – Sénat Rapport d'information n° 447, Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité, (1999-2000)

Les plus grandes disparités se retrouvent parmi les communes de moins de dix mille habitants – et sont accentuées en milieu rural.

Deux raisons peuvent être principalement avancées pour expliquer ces disparités :
– la répartition inégale des bases d'imposition entre collectivités ;
– l'amplitude des taux votés par les collectivités locales.

B. La création de mécanismes correcteurs

129. Les mécanismes de péréquation – Afin de réduire ces inégalités entre collectivités locales, ont été conçus des mécanismes correcteurs. La péréquation apparaît, en effet, comme un prolongement indispensable de l'autonomie accordée aux collectivités locales, notamment au plan fiscal – Les finances des collectivités locales en 2004, Observatoire des finances locales.

La péréquation peut alors être présentée sous deux aspects :

- horizontale lorsque le mécanisme de péréquation organise un système de redistribution des richesses entre collectivités, par prélèvement sur les ressources des collectivités les plus riches au profit des moins favorisées ;
- verticale lorsque le mécanisme de correction conduit au versement par l'État de dotations, essentiellement au profit des collectivités les moins favorisées⁵.

Parmi les principaux mécanismes créés, peuvent être cités :

130. Le Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle – permet une redistribution du produit de la taxe professionnelle au sein d'un système de péréquation entre communes au niveau départemental au travers du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP – créé par la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 en même temps que la taxe professionnelle). L'article 1648 A du Code général des impôts prévoit que, lorsque dans une commune, les bases d'imposition d'un établissement, divisées par le nombre d'habitants, excèdent de deux fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant constatée au niveau national, un prélèvement est opéré au profit du FDPTP, égal au produit du montant des bases excédentaires par le taux en vigueur dans la commune. Ce prélèvement est appelé « écrêtement ».

5. La péréquation verticale sera développée dans le cadre de l'étude des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales – Cf. n° 227 et s.

Les EPCI à TPU⁶ et à fiscalité additionnelle sont également soumis à cet écrêtement sauf les communautés d'agglomération et les communautés de communes à TPU : cette mesure vise à inciter au regroupement au sein de ces deux catégories d'EPCI, soumises au régime fiscal de la TPU.

Les ressources de ce fonds sont distribuées dans le cadre départemental par le conseil général aux communes « concernées » et aux communes « défavorisées » après affectation de la part revenant aux premières.

Selon le rapport du Commissariat général du plan sur l'évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales (juillet 2004 – www.plan.gov.fr/intranet/upload/publications/documents/EtudeGILBERT-GUENGANT.pdf), les FDPTP auraient réduit de 6,2 % les écarts de richesse entre les collectivités.

Ce mécanisme de péréquation a disparu avec la loi de finances pour 2004 et la réforme de la dotation globale de fonctionnement⁷.

131. Le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France – Au niveau régional, un mécanisme correcteur a été institué au travers du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France – Institué par la loi du 13 mai 1991, ce fonds est notamment alimenté par un prélèvement sur les ressources des communes les plus riches de la région et est destiné à améliorer les conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes (art. L. 2531-12, CGCT).

La constitutionnalité d'un tel prélèvement a été évoquée. Le Conseil constitutionnel a estimé que « dans l'exercice de sa compétence en matière fiscale, le législateur n'est pas tenu de laisser à chaque collectivité territoriale, la possibilité de déterminer seule le montant de ses impôts locaux et peut, à titre exceptionnel, décider que le produit d'un impôt communal pourra en partie être attribué à une autre collectivité » – Cons. const., 6 mai 1991, Loi instituant une dotation de solidarité urbaine, 291 DC.

132. Le Fonds de correction des déséquilibres régionaux – Dans le même esprit, la loi du 6 février 1992 avait instauré un fonds de correction des déséquilibres régionaux au profit des régions défavorisées. Ce fonds, alimenté par un prélèvement sur les recettes fiscales des régions dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à la valeur moyenne de l'indicateur de l'ensemble des régions, était doté, en 2002, d'un montant de 60,157 millions d'euros. Ce mécanisme de péréquation a disparu avec la loi de finances pour 2004 et la réforme de la dotation globale de fonctionnement⁸.

133. Valeur constitutionnelle du principe de péréquation – Le principe de péréquation a été constitutionnalisé lors de la révision constitutionnelle du

6. Taxe professionnelle unique – Voir n° 167.

7. Cf. n° 176.

8. Cf. n° 176.

28 mars 2003. Selon l'article 72-2 alinéa 5 de la Constitution, « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Ce principe a notamment conduit à une réforme de l'architecture des dotations de l'État aux collectivités territoriales dans le cadre de la loi de finances pour 2004 et à une réforme des modalités de répartition des dotations avec la loi de finances pour 2005⁹.

Section 2

Les budgets locaux

134. L'appréciation chiffrée des budgets locaux permet de préciser le poids de ces finances locales en dépenses mais également en recettes, au travers de leurs principales composantes. Ces perspectives conduisent à préciser le contenu des budgets locaux au travers de la notion de dépenses obligatoires et d'envisager l'effectivité de l'autonomie financière détenue par les collectivités locales (y compris dans sa dimension autonomie et donc liberté fiscale).

§1. Les budgets locaux en chiffres¹⁰

135. Dans leur globalité, les budgets locaux (y compris regroupements intercommunaux) représentaient, en 2002, 176 milliards d'euros. Par delà cette globalité, la situation des finances locales est une situation contrastée qui conduit à distinguer les différentes catégories de collectivités locales et à poursuivre cette distinction au sein de chaque catégorie.

L'appréciation de l'évaluation et de l'évolution comparée des budgets locaux permet – de les positionner par rapport aux masses financières drainées par le budget de l'État – ; mais également de les positionner entre eux afin d'en préciser les poids respectifs, ainsi que l'exprime le tableau suivant :

TABLEAU N° 25 – ÉVALUATION COMPARÉE DES BUDGETS PUBLICS
(en milliards d'euros)

	État ¹¹	Budgets publics locaux				
		Total	Régions	Départements	Communes	Groupements
2002	273,46	175,77	16,14	42,31	78,08	39,24
2003	273,46	184,51	15,84	45,95	78,44	44,28
2004	283,23	198,08	17,31	51,84	81,45	47,49
2005	296,66	211,64	19,52	54,22	84,46	53,45

Extraits : DGCL – Les collectivités locales en chiffres 2008.

9. Cf. n° 182.

10. Sources – Publications de la Direction générale des collectivités locales.

11. Lois de règlement.

L'appréciation comparative des budgets locaux indique, très logiquement, la part prédominante du secteur communal par rapport à ceux des régions et des départements.

135 bis. Selon une étude réalisée par la Direction générale des collectivités locales – consacrée aux budgets primitifs des collectivités locales en 2005 – les budgets locaux se caractérisent par une hausse du volume budgétaire mais se singularisent par des choix d'action différents. Ainsi, les communes stabilisent la croissance de leurs dépenses de gestion alors que celles des groupements à fiscalité propre progressent. En revanche, communes et groupements continuent d'investir en augmentant modérément la pression fiscale.

Les départements et régions qui se situent dans un contexte de mutation de leurs rôles et de leurs missions, ont fait le choix de renforcer leurs interventions au moyen de dépenses de gestion en forte progression et d'une augmentation de la pression fiscale – www.dgcl.interieur.gouv/publications/collections/Collections/PDF%20publications/BIS_49.pdf

§2. Les dépenses locales

136. Dans l'élaboration de leurs budgets locaux, les collectivités locales n'ont qu'une maîtrise relative de leurs dépenses. En effet, la classique distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement laisse apparaître des dépenses obligatoires que les collectivités locales doivent donc nécessairement budgétiser.

A. Les composantes de la dépense locale

137. L'analyse précédemment portée sur les budgets locaux a permis de dégager les principales masses financières de la dépense locale. Sont principalement distingués les frais de personnel, la charge de la dette, les dépenses d'équipement et les transferts versés.

138. Les dépenses de fonctionnement – Au titre des dépenses de fonctionnement, l'essentiel des dépenses communales est consacré aux charges de personnel et frais assimilés (rémunérations, charges sociales et autres impôts, taxes et versements assimilés qui s'y rapportent).

Le second poste de dépenses communales est celui des charges à caractère général qui regroupent les achats de produits stockés ou non (fournitures diverses et petit équipement) et les prestations de services extérieurs (redvances, loyers, primes d'assurances, honoraires, publicité, relations publiques, transports de biens et transports collectifs, déplacements, missions, réceptions, frais postaux et bancaires...).

Suivent les autres charges de gestion courante (qui se composent des indemnités dues aux élus, des contingents et participations obligatoires, des subventions

versées en fonctionnement et en investissement) et la charge de la dette (intérêts de la dette).

139. Les dépenses d'investissement – Au titre des dépenses d'investissement, l'essentiel des dépenses locales est consacré à des dépenses d'investissement brut (frais d'études, de recherche et de développement, achats de matériels durables, construction ou aménagement de bâtiments, travaux d'infrastructure, réparations de bâtiments, avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations) et au remboursement de la dette locale.

140. Les tendances de la dépense locale – Par-delà ces appréciations, l'analyse des composantes de la dépense locale permet de dégager des tendances :

– sur ces dernières années, les frais de personnel ont évolué en fonction de deux impératifs : la mise en place des nouveaux dispositifs d'encadrement de l'emploi (35 heures, contrats emploi solidarité) et le transfert de nouvelles compétences (APA et RMI-RMA pour les départements ; transport ferroviaire des voyageurs pour les régions) conduisant à augmenter les charges de personnel des collectivités locales ;

– une diminution constatée des charges de la dette liée à la baisse des taux d'intérêts ;

– l'apparition d'une capacité d'épargne significative.

Bien évidemment, une analyse approfondie doit conduire à distinguer au sein même de chaque catégorie de collectivités locales, les composantes de la dépense locale. Ainsi, une analyse comparative des dépenses communales voit proportionnellement augmenter les charges de personnel avec la taille de la commune. En revanche, la taille de la commune n'a que peu d'incidence sur le montant des investissements réalisés – mais permet néanmoins de déceler une propension des petites communes à plus investir que les grandes communes en proportion du nombre d'habitants.

B. La notion de dépense obligatoire

141. La notion de dépense obligatoire – Par-delà ce détail de la dépense publique locale, l'attention doit être portée sur la notion de dépense obligatoire. En effet, cette notion limite d'autant le pouvoir financier des collectivités locales en ce qu'elle ne leur laisse, en la matière, aucune marge d'action.

Telles qu'elles sont définies par le Code général des collectivités territoriales (art. L. 1612-15), ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé.

Par ailleurs, l'article L. 1611-1 du CGCT prévoit qu'aucune dépense à la charge de l'État ou d'un établissement public à caractère national ne peut être imposée directement ou indirectement aux collectivités territoriales ou à leurs groupements qu'en vertu de la loi.

142. Les dettes exigibles – Pour être exigible, une dette doit être à la fois certaine, c'est-à-dire que son origine juridique ne fait aucun doute, et liquide, c'est-à-dire que son montant peut être exactement calculé. Exigible, une dépense est alors obligatoire. Tel sera le cas s'agissant d'une dépense liée à la participation d'une commune à un syndicat intercommunal qui ne saurait être contestée dès lors que la délibération par laquelle le comité syndical a adopté le mode de répartition de la participation entre les communes membres n'a pas été contesté dans les délais du recours contentieux – CE, 25 mars 1992, *Commune d'Éteignières*, req. 103.845 ; CE, 20 octobre 1995, *Commune de Beauchemin*, req. n° 138.057.

143. Les dépenses législativement obligatoires – À ces dépenses reconnues obligatoires car nécessaires à l'acquittement de dettes exigibles, s'ajoutent des dépenses dont le caractère obligatoire résulte de l'intervention du législateur – et uniquement du législateur. Sur la base de l'article L. 1611-1 CGCT, le Conseil d'État a estimé que le pouvoir réglementaire ne pouvait légalement confier aux maires pris en leur qualité d'agents de l'État, la tâche de recueillir les demandes de passeports et de les transmettre aux préfets – CE, 5 janvier 2005, *Commune de Versailles*, *AJDA* 2005, p. 604, concl. Chauvaux, *RFDA* 2005, p. 714, note Cassia P. Dans un tel cas d'espèce, les collectivités territoriales peuvent valablement demander le remboursement du coût (matériel et humain) représenté par les charges de gestion des demandes de passeport (décret n° 2001-185 du 26 février 2001) et de cartes d'identité (décret n° 99-973 du 25 novembre 1999). CE 28 novembre 2006, *Commune de Villeurbanne*, req. n° ••• et ce, quelle que soit la probabilité que le législateur aurait lui-même adopté cette mesure si elle lui avait été soumise. CE Avis, 6 avril 2007, *Cne de Poitiers*, Req. n° 299825. L'illustration de dépenses obligatoires parce que législativement prévues peut s'entendre,

– pour les communes :

- de l'entretien de l'hôtel de ville ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu,
- les frais d'archives et de conservation des actes administratifs,
- la rémunération des agents communaux,
- les frais de livrets de famille,
- l'entretien des cimetières,
- les dépenses d'entretien des voies communales,
- les dépenses relatives à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage... (art. L. 2321-2, CGCT) ;

– pour les départements :

- l'entretien de l'hôtel du département,
- la rémunération des agents départementaux,

- les dépenses de fonctionnement des collèges et de transports scolaires,
- les dépenses relatives à l'action sociale et à la santé (art. L. 3321-1, CGCT) ;
- *pour les régions* :
 - l'entretien de l'hôtel de la région,
 - la rémunération des agents régionaux (art. L. 4321-1, CGCT).

144. Le contrôle de la nature obligatoire de la dépense – S'il n'appartient qu'au législateur de déterminer le contenu de ces dépenses obligatoires, son intervention peut elle-même être contrôlée. Ainsi, le Conseil constitutionnel, saisi de la loi organique relative au référendum, 30 juillet 2003, 482 DC, a estimé qu'« en disposant que les dépenses liées à l'organisation du référendum constituent une dépense obligatoire de la collectivité territoriale qui a décidé d'y recourir, l'article LO 1112-5 ne porte pas atteinte au principe de libre disposition des ressources des collectivités territoriales, tel qu'il est précisé par le premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ; qu'il ne peut non plus être regardé comme un transfert, une création ou une extension de compétences au sens du 4^o alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dès lors que le référendum local ne constitue, pour les collectivités territoriales, qu'une procédure facultative d'adoption de leurs délibérations et de leurs actes ».

145. La procédure d'inscription d'office d'une dépense obligatoire – Enfin, parce qu'obligatoire, ces dépenses peuvent faire l'objet d'une procédure spécifique de contrôle budgétaire¹². Ainsi, aux termes de l'article L. 1612-15 du CGCT, le préfet, le comptable public concerné ou toute personne y ayant intérêt, peuvent saisir la chambre régionale des comptes afin que cette dernière constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante. Elle doit opérer cette constatation dans le délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse, en conséquence, une mise en demeure à la collectivité concernée.

Si, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre régionale des comptes demande au représentant de l'État d'inscrire cette dépense au budget et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'État règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il doit assortir sa décision d'une motivation explicite.

§3. Les ressources locales

146. L'analyse des ressources dont disposent les collectivités locales fait apparaître l'importance de la fiscalité locale, quelle que soit la collectivité concernée.

12. Cf. *infra*, n° 449.

Ce sont ensuite les transferts reçus (notamment concours financiers de l'État) puis l'emprunt qui complètent les ressources locales. À cela, peuvent s'ajouter des ressources diverses perçues à l'exemple du produit des services, du domaine et des ventes de la commune. Ainsi, les communes peuvent percevoir une redevance en raison de l'occupation de leur domaine public par les ouvrages de transport et de distribution d'électricité et de gaz ou encore par des canalisations destinées au transport d'hydrocarbures (art. L. 2333-84, CGCT).

A. La fiscalité locale

147. L'analyse de la fiscalité locale est celle d'une progression constante de la pression fiscale jusqu'en 1996. À compter de cette année, les collectivités territoriales ont choisi de limiter la progression de la pression fiscale, alors qu'antérieurement, la fiscalité locale, et notamment les quatre taxes directes locales, constituait une variable d'ajustement dans la recherche de l'équilibre budgétaire. Une nouvelle progression se dessine toutefois depuis 2003 en raison des nouveaux transferts de compétences opérés par les dernières lois de décentralisation.

I – L'ENCADREMENT DE L'IMPOSITION LOCALE

148. Les collectivités locales ne maîtrisent pas leur fiscalité. En effet, elles n'agissent que dans le cadre normatif dressé par le législateur et supportent, donc, les amputations fiscales voulues par le législateur.

Ces perspectives s'expriment au travers du débat animé portant sur la liberté fiscale, censée être une composante de la libre administration des collectivités locales¹³. Or, une telle maîtrise par le législateur de l'imposition locale ne permet pas aux collectivités de bénéficier d'une telle liberté.

a) Maîtrise de la fiscalité locale et liberté fiscale

149. Maîtrise de la fiscalité locale et libre administration des collectivités locales – Si le législateur fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature (art. 34, Const.), il détermine également les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.

Amené à se prononcer sur l'impact de dispositions législatives d'ordre fiscal sur la libre administration des collectivités décentralisées, le Conseil constitutionnel tend, par sa jurisprudence, à assurer un équilibre entre la nécessité de maîtriser la fiscalité locale et de préserver cette libre administration – 25 juillet 1990, Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, 277 DC et précise que si « il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses », néanmoins ces

13. Cf. *supra*, n° 121.

limites « ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ».

150. L'expression de la liberté fiscale – En définitive, la liberté fiscale reconnue aux collectivités locales, se traduit par la compétence qui leur est reconnue de fixer librement le taux de leurs impôts locaux. Le Conseil constitutionnel a néanmoins souligné que « dans l'exercice de sa compétence en matière fiscale, le législateur n'est pas tenu de laisser à chaque collectivité territoriale la possibilité de déterminer seule le montant de ses impôts locaux » – 6 mai 1991, Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le Code des communes, 291 DC.

Les articles 1636-B-*sexies* et 1636-B-*sexies* A du Code général des impôts prévoient ainsi que les conseils généraux, les conseils municipaux, les instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, les conseils régionaux votent chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle – dans les limites prévues par la loi.

151. Liberté fiscale et taxes fiscales facultatives – La liberté fiscale acquiert une dimension différente avec les taxes fiscales locales facultatives (art. 1520 et s., CGI) dont l'institution dépend d'une décision de l'autorité décentralisée. C'est le cas, parmi d'autres exemples, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe de balayage, de la taxe sur les eaux minérales, de la taxe communale sur l'électricité ou encore de la taxe sur les remontées mécaniques (art. L. 2331-3 – a) – 2^o et s., CGI).

Des taxes dont l'existence a été prévue par le législateur mais dont la perception dépend de la collectivité locale. Cette liberté fiscale est bien évidemment relative puisqu'une collectivité locale ne pourra créer un impôt dont l'institution n'aura pas été prévue par le législateur – CE, 1^{er} juillet 1932, *Société des houillères de Rochebelle*, Rec. CE, p. 656.

152. Principes de la fiscalité locale – La fiscalité locale repose sur trois principes essentiels :

- l'assiette de chaque impôt est la même pour toutes les collectivités locales ;
- cette assiette est déterminée en fonction de la valeur locative du bien, c'est-à-dire de son revenu théorique potentiel. Cette valeur locative est évaluée par les services fiscaux en fonction de ses caractéristiques physiques, de son implantation, de son affectation, de son état... ;
- le taux de l'imposition est fixé librement par chaque collectivité sous réserve des limites fixées par le législateur. Le taux est librement fixé, sous réserve des limites fixées par le législateur ;
- le recouvrement est assuré par les services fiscaux de l'État.

153. Une liberté fiscale sous surveillance – La liberté fiscale est donc une liberté surveillée. Reconnaître aux collectivités locales une réelle autonomie en matière fiscale, supposerait de leur reconnaître un pouvoir normatif en matière de création de leurs recettes fiscales. Cette autonomie n'existe pas. Seule la loi, expression de la souveraineté nationale, peut créer un impôt – et le supprimer – et en fixer l'assiette.

**b) Le principe de la compensation financière
des mesures législatives fiscales**

154. L'incidence des mesures législatives fiscales – La politique fiscale menée par l'État peut conduire à la suppression d'impôts locaux voire à une modification des modalités d'impositions locales. Ces suppressions, dégrèvements et autres exonérations réduisent d'autant la ressource fiscale locale considérée.

Plusieurs réformes récentes ont ainsi affecté le montant des impôts locaux :

- suppression progressive de la part salariale des bases d'imposition de la taxe professionnelle (LFI pour 1999) ;
- suppression de la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation (LFI pour 1999) ;
- réduction des droits de mutation pour les départements (LFR 2000) ;
- suppression de la part régionale de la taxe d'habitation (LFR pour 2000) ;
- suppression de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette automobile) des particuliers et des associations (LFI pour 2001) ;
- dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les redevables âgés et disposant de revenus modestes (LFI pour 2001, complétée par LFI pour 2002) ;

155. Le principe de compensation financière – Le principe appliqué est celui d'une compensation financière des mesures fiscales adoptées par le législateur – dès lors qu'elles occasionnent une perte de ressources pour les collectivités locales.

Ainsi, la suppression de la vignette automobile (perçue au profit des départements) s'est accompagnée de dispositions prévoyant que les pertes de recettes résultant pour les collectivités de la suppression de cette vignette, seraient compensées, chaque année, soit par une majoration des attributions de dotation générale de décentralisation, soit par des diminutions des prélèvements effectués au profit du fonds de compensation de la fiscalité transférée.

Bien évidemment, la question a été posée au Conseil constitutionnel de la constitutionnalité de tels dispositifs. Saisi de la loi portant suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle, le Conseil constitutionnel a estimé que « si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus, chacune d'elles le fait dans les conditions prévues par la loi ; que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des

collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources, ainsi que la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature », dès lors « les règles posées par la loi, sur le fondement de ces dispositions ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ». Toutefois, et en l'espèce, le Conseil constitutionnel a retenu « qu'en contrepartie de la suppression progressive de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle, la loi institue une compensation dont le montant (...) sera indexé (...) sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement, avant d'être intégré dans cette dernière à partir de 2004 (...); que ces règles n'ont pour effet ni de diminuer les ressources globales des collectivités locales ni de restreindre leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration » – 29 décembre 1998, Loi de finances pour 1999, 405 DC.

156. Ces suppressions, dégrèvements et autres exonérations accordés par le législateur, ont été compensés par le budget de l'État – à hauteur de 24,6 milliards d'euros en 2003.

Ceci conduit, pour cette même année, à ce que la fiscalité locale soit supportée par le budget de l'État à hauteur de 38,1 %. Les collectivités locales ont reçu 64,6 milliards d'euros au titre des quatre taxes dont 40 directement payés par les contribuables et 24,6 demeurant à la charge de l'État. De fait, une partie de la fiscalité locale est supportée par le contribuable national.

TABLEAU N° 26 – RESSOURCES FISCALES
PERÇUES PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES AU TITRE DES QUATRE TAXES
 (en milliards d'euros – Produit des quatre taxes¹⁴ + compensations :
 charge pour l'État, et pour les contribuables)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ressources fiscales totales	45,80	56,26	58,16	61,43	64,63	57,19	60,63	64,09
À la charge des contribuables locaux	35,2 76,8 %	39,9 70,9 %	40,3 69,3 %	41,3 67,2 %	42,2 65,3 %	43,6 76,2 %	46,3 76,4 %	47,9 74,7 %
À la charge de l'État (brute¹⁵)	10,6 23,2 %	16,4 29,1 %	17,8 30,7 %	20,2 32,8 %	22,4 34,7 %	13,6 23,8 %	14,3 23,6 %	16,2 25,3 %

Extraits : DGCL – Les collectivités locales en chiffres 2008.

14. Rôles généraux et rôles supplémentaires émis au titre de l'année en cours, dont produits destinés aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

15. Sans déduction des frais de dégrèvements qui financent en partie le coût des dégrèvements, et que l'État met à la charge des contribuables non dégrévés, indépendamment des produits votés par les collectivités.

Ces importantes mesures fiscales, sur un laps de temps relativement court, ont conduit C. Poncelet, Président du Sénat, J.-P. Delevoye, Président de l'AMF, J.-P. Fourcade, Président du Comité des finances locales, J. Puech, Président de l'ADF et J.-P. Raffarin, Président de l'association des régions de France, à déposer le 22 juin 2000, une proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières – Doc. Sénat 1999-2000, n° 432 – qui fut adoptée par le Sénat le 26 octobre 2000, mais qui n'a jamais été mise en discussion devant l'Assemblée nationale.

L'exposé des motifs de cette proposition traduit l'insatisfaction des parlementaires pour ce phénomène qu'ils qualifient de « processus de recentralisation des ressources des collectivités territoriales » portant « à l'évidence, atteinte à la substance même du principe constitutionnel de libre administration ». Selon ces mêmes motifs, « si cette tendance devait se poursuivre, la décentralisation en serait gravement dénaturée, pour devenir une décentralisation assistée et dépendante où les collectivités locales se trouveraient soumises à une véritable tutelle budgétaire ».

Aux termes de cette proposition, était envisagé que soit notamment garantie l'autonomie fiscale des collectivités locales et consacré le principe de compensation intégrale et concomitante des transferts de compétences et de charges.

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et la loi organique du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ont, dans une certaine mesure, satisfait à cette proposition¹⁶.

c) Perspectives de réforme de la fiscalité locale

157. Plusieurs critiques sont adressées à la fiscalité locale. Certaines d'entre elles ont pu susciter des évolutions, d'autres, sont toujours d'actualité – dans l'attente d'une réforme.

158. Les impôts directs locaux se présentent, actuellement, sous la forme d'un empilement de taux sur une même base d'imposition, au profit des différentes collectivités concernées. À cet empilement, pourrait être préféré d'affecter un impôt à une collectivité. C'est d'ailleurs ainsi que l'a présenté le Rapport Mauroy¹⁷.

159. La *taxe d'habitation* et les *taxes foncières* sont, par ailleurs, contestées à raison de leur assiette d'imposition. En effet, ces taxes sont calculées sur la base des valeurs locatives cadastrales. Or, l'évaluation de ces valeurs remonte à 1961 pour les propriétés non bâties et à 1970 pour les propriétés bâties.

16. Cf. *supra*, n° 117 et s.

17. Cf. *supra*, n° 111.

Devenues obsolètes, ces valeurs ont été réactualisées à la demande du Gouvernement entre 1991 et 1993. Mais cette réactualisation n'a pas remplacé les anciennes valeurs. En effet, l'application des nouvelles valeurs aurait eu pour effet d'augmenter de manière trop significative le montant des taxes dues. À ce jour, aucun Gouvernement n'a donc souhaité procéder à une telle réactualisation aussi radicale. Pourtant, un dispositif de réactualisation avait été prévu par la loi du 18 juillet 1974 avec une révision tous les six ans et une réactualisation tous les trois ans des bases d'imposition. En définitive, les valeurs locatives cadastrales sont annuellement revalorisées dans le cadre de la loi de finances de l'année sur une base forfaitaire (1,015 % en 2004 ; 1,018 % en 2005).

Afin de remédier à ces difficultés, le Rapport Mauroy propose de retenir comme assiette d'imposition, non plus la valeur locative, mais les revenus du ménage.

160. Les contestations ont également porté sur l'assiette de la *taxe professionnelle*. Ainsi, le Conseil des impôts, dans son 22^e rapport consacré à « la concurrence fiscale et l'entreprise » a estimé que la taxe professionnelle jouait « un rôle particulièrement pénalisant » au regard des projets d'implantation d'entreprises en France.

Initialement, l'assiette de la taxe se composait des immobilisations et de la masse salariale de l'entreprise. Or, cette assiette n'apparaissait pas représentative...

Ces critiques ont conduit à la suppression de la part salariale avec la loi de finances pour 1999.

Désormais, l'assiette d'imposition est constituée des seules immobilisations de l'entreprise – Mais même cette base est contestée. En effet, il apparaîtrait préférable de tenir compte du bénéfice réel de la société au lieu de se baser sur ses immobilisations.

Une réforme de la taxe professionnelle avait été envisagée dans la perspective de la loi de finances pour 2006 – sur la base du rapport Fouquet (décembre 2004), proposant de remplacer l'assiette actuelle de la taxe professionnelle, fondée sur les équipements et biens mobiliers (EBM) par une assiette basée principalement sur la valeur ajoutée (VA) et accessoirement sur les valeurs locatives foncières. Si la taxe professionnelle a bien été réformée par la loi de finances pour 2006, en revanche, la proposition de modification d'assiette n'a pas été retenue.

II – LA STRUCTURE DE LA FISCALITÉ LOCALE

161. L'analyse de la fiscalité locale conduit à distinguer les principales composantes de cette fiscalité et à la préciser au travers de la fiscalité intercommunale.

a) Les composantes de la fiscalité locale

162. Les impôts locaux sont apparus vers la fin du XIX^e siècle pour accompagner l'apparition des départements et des communes. Il s'agissait alors d'impôts additionnels à ceux de l'État.

TABLEAU N° 27 – LA STRUCTURE DE LA FISCALITÉ LOCALE EN 2006
(en milliards d'euros)

Nature des impôts	Communes* groupements, (y.c. syndicats)	Départements	Régions	Total
Produits votés des 4 taxes	37,73	18,13	4,36	60,22
Taxe d'habitation	9,44	4,53	–	13,97
Taxe sur le foncier bâti	11,65	5,50	1,59	18,74
Taxe sur le foncier non bâti	0,75	0,05	0,01	0,81
Taxe professionnelle (y.c. FDPTP)	15,89	8,05	2,76	26,70
Autres contributions (hors taxes liées à l'urbanisme)	14,91	14,51	3,97	33,39
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	4,60	–	–	4,60
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	2,10	7,39	–	9,49
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)	–	5,04	1,02	6,06
Versement destiné aux transports en commun	5,28	–	–	5,28
Taxe sur les cartes grises	–	–	1,83	1,83
Taxe sur l'électricité	0,94	0,50	–	1,44
Impôts et taxes d'outre mer	0,72	0,15	0,48	1,35
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	–	1,15	–	1,15
Contribution au développement de l'apprentissage	–	–	0,37	0,37
Taxes de séjour	0,16	0,005	0,03	0,19
Taxe sur les pylônes électriques	0,17	–	–	0,17
Taxes sur les remontées mécaniques	0,03	0,01	–	0,04
Redevance des mines	0,01	0,01	–	0,02
Taxe sur les permis de conduire	–	–	0,005	0,005
Autres	0,91	0,25	0,23	1,15
Total taxes (hors taxes liées à l'urbanisme)	52,64	32,64	8,33	93,61
<i>Sources : DGI, DGCP et comptes administratifs des départements et des régions. (* Y compris syndicats intercommunaux à contributions financières.)</i>				

Source : DGCL – Les collectivités locales en chiffres 2008.

Aujourd'hui, la fiscalité locale est une fiscalité, pour l'essentiel, propre aux collectivités locales.

Le produit de cette fiscalité s'entend, principalement, des quatre taxes directes locales que sont la taxe d'habitation, les taxes foncières sur le bâti et le non bâti et la taxe professionnelle. À ces taxes, s'ajoutent les taxes portant sur l'utilisation des services publics (enlèvement des ordures ménagères), sur l'utilisation du domaine (droits d'occupation des sols...) et diverses taxes (taxes d'électricité, sur les eaux minérales, droits de mutation).

163. Les *taxes foncières* se distinguent en taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Cet impôt est établi au nom de celui qui est propriétaire au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

163 a. La *taxe foncière sur les propriétés bâties* est due par les propriétaires ou usufruitiers des immeubles bâtis, situés en France. Les immeubles doivent être fixés au sol à perpétuelle demeure de telle façon qu'il soit impossible de les déplacer sans les démolir.

Cette taxe est établie d'après la valeur locative cadastrale des propriétés. Cette valeur est diminuée d'un abattement forfaitaire de 50 % destiné à couvrir les frais de gestion, d'assurances, d'amortissement, d'entretien et de réparation de l'immeuble (art. 1388, CGI).

Sont exonérés de cette taxe, de manière permanente, les propriétés publiques appartenant à l'État, aux collectivités territoriales, aux établissements publics non pourvus d'un caractère industriel et commercial, à condition d'être affectées à un service public ou d'utilité générale. Cette exonération est également soumise à la condition que ces propriétés soient improductives de revenus. Sont également exonérés, les bâtiments ruraux affectés de manière exclusive et permanente à un usage agricole, les édifices affectés à l'exercice public d'un culte, les ouvrages et installations destinés à la distribution d'eau potable (art. 1382, CGI).

Peuvent être exonérés, de manière temporaire, certains locaux à usage professionnel ou d'habitation, voire les constructions nouvelles (art. 1383 et s., CGI).

163 b. La *taxe foncière sur les propriétés non bâties* est établie sur les propriétés non bâties de toute nature, y compris les mines, étangs et salines... (art. 1393, CGI).

Cette taxe est établie à partir de la valeur locative cadastrale, diminuée d'un abattement forfaitaire de 20 % (art. 1396, CGI).

Sont exonérés, de manière permanente, les propriétés publiques appartenant à l'État, aux collectivités locales dès lors qu'elles sont affectées à un service public ou d'utilité générale (jardins publics, cimetières...). Elles doivent également être improductives de revenus (art. 1394, CGI).

Peuvent être exonérées, de manière temporaire, les terrains nouvellement plantés de noyers (pour une durée de huit ans maximum – art. 1395 A, CGI) ou d'arbres truffiers (durant quinze ans – art. 1395 B, CGI).

164. La *taxe d'habitation* est due par toute personne physique ou morale disposant d'une habitation meublée à titre privatif que ce soit en qualité de propriétaire ou de locataire, y compris dans le cadre d'un usage à titre gratuit (logement de fonction). La loi de finances pour 2006 a étendu le paiement de cette taxe aux « personnes dont l'habitat principal est constitué d'une résidence mobile terrestre » ou caravane, qui en étaient jusqu'alors exemptés (application au 1^{er} janvier 2009).

Sont exonérés de cette taxe, sous certaines conditions, les locaux soumis à la taxe professionnelle (art. 1407-II, CGI). Sont également exonérés, les établissements publics scientifiques d'enseignement ou d'assistance (universités, hôpitaux publics) – art. 1408 du CGI, réserve étant faite des locaux mis à la disposition du personnel administratif, lesquels sont imposables au nom des personnes qui en ont un usage privatif.

165. La *taxe professionnelle*, autrefois appelée patente (Loi 2-17 mars 1791), a été créée par la loi du 29 juillet 1975. Cette taxe qui représente un impôt sur la richesse de l'entreprise, est assise sur les immobilisations de l'entreprise.

La taxe est due chaque année par toute personne physique ou morale qui exerce à titre habituel une activité professionnelle non salariée localisée en France (art. 1447, CGI). La base d'imposition est constituée de la valeur locative de l'ensemble des immobilisations corporelles dont a disposé le redevable pour les besoins de sa profession (art. 1467, CGI).

Sont exonérés, de manière permanente, les collectivités locales, les établissements publics et les organismes de l'État pour leurs activités de caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire, social, sportif ou touristique (art. 1449, CGI), les éditeurs de périodiques et entreprises de presse (art. 1458, CGI), les loueurs de meublés qui effectuent des locations ponctuelles d'une partie de leur habitation (art. 1459, CGI), les artistes peintres, sculpteurs et dessinateurs, auteurs et compositeurs (art. 1460, CGI), les chauffeurs propriétaires d'une ou de deux voitures (art. 1453, CGI), les pêcheurs propriétaires d'un ou de deux bateaux (art. 1455, CGI)...

Chaque collectivité a aussi la possibilité d'exonérer de manière provisoire, certaines entreprises. Peuvent ainsi être concernées les reprises ou reconversions d'entreprises en difficulté (art. 1465, CGI), les installations dans certaines zones d'aménagement du territoire (art. 1466 A et s., CGI)...

166. La *taxe d'enlèvement des ordures ménagères* permet aux communes et aux groupements de communes de financer la collecte, le stockage et l'élimination des ordures ménagères.

Cette taxe est une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Son montant peut être modulé en fonction des zones desservies et la commune peut instituer des exonérations spéciales (notamment pour les usines – qui dans ce cas, payeront une redevance pour enlèvement des déchets non ménagers).

En 2005, 65 % des communes avaient opté pour une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (soit 53 millions d'habitants – 88 % de la population) pour un produit de 4,32 milliards d'euros.

En matière d'enlèvement des ordures ménagères, la commune peut préférer la redevance à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Dans ce cas, la redevance est perçue en contrepartie et proportionnellement au service rendu à l'utilisateur – il ne s'agit donc pas d'une recette fiscale.

En 2004, 30 % des communes avaient opté pour la redevance pour un produit de 0,42 milliards d'euros.

b) La fiscalité intercommunale

167. Le phénomène de regroupement intercommunal s'accompagne d'une fiscalité spécifique : fiscalité additionnelle, taxe professionnelle de zone, taxe professionnelle unique...

Dans l'hypothèse d'une fiscalité additionnelle, le regroupement intercommunal perçoit une part des taxes foncières, d'habitation et professionnelle. Cette fiscalité est additionnée à la fiscalité directe communale.

Dans l'hypothèse d'une taxe professionnelle unique (qui est le régime de droit des communautés d'agglomération et des communautés urbaines nouvellement créées et un régime optionnel pour les communautés de communes), le regroupement intercommunal perçoit seul le produit de la taxe professionnelle. Dans ce cas, les communes membres ne perçoivent plus de taxe professionnelle mais reçoivent une compensation en provenance du budget intercommunal destinée à rééquilibrer leur budget.

168. Au 1^{er} janvier 2006, près de 90 % des communes étaient membres de l'un des 2 573 groupements à fiscalité propre. Ce renforcement de l'intercommunalité avec surtout le développement des communautés d'agglomération et le passage à la TPU de 11 communautés urbaines a profondément modifié le paysage local depuis 2000¹⁸.

Ceci conduit bien évidemment à une modification importante des structures budgétaires. En effet, le transfert de compétences aux regroupements intercommunaux s'accompagne d'un transfert des charges et ressources correspondantes. Le résultat est immédiat sur le budget communal : la Direction générale des collectivités locales a chiffré à 20 % en moyenne, la baisse du montant des budgets des communes appartenant à un tel groupement. Par conséquent, et

18. 11 communautés urbaines sur les 14 existantes. Cherbourg, Alençon et Le Mans ayant opté pour le régime fiscal quatre taxes.

ainsi que l'exprime cette même direction, l'analyse financière d'une commune ne peut plus, désormais, se faire sans prendre en compte son appartenance à un groupement.

Pour l'essentiel, ces regroupements s'effectuent sur la base d'une fiscalité additionnelle. Dans ce cas, le regroupement intercommunal perçoit une taxe additionnelle aux quatre impôts directs locaux.

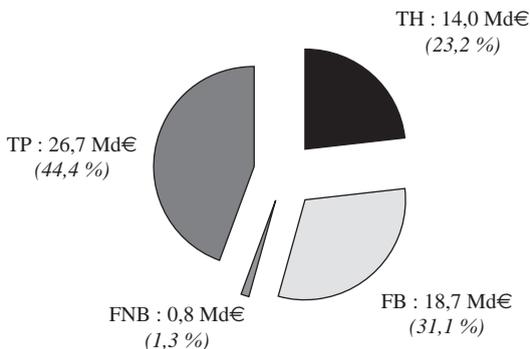
Dans le cas d'un regroupement intercommunal à taxe professionnelle unique, le regroupement perçoit la totalité de la taxe professionnelle et reverse aux communes une compensation et éventuellement une dotation de solidarité. Au 1^{er} janvier 2006, 1 161 regroupements intercommunaux percevaient la TPU – et prélevaient, à ce titre, plus de 70 % de la taxe professionnelle.

c) Évaluation et progression de la fiscalité

169. Dans sa globalité, la fiscalité locale progresse constamment. Pourtant, une appréciation distincte de la fiscalité locale permet de constater une baisse moyenne des taux pratiqués pour les quatre taxes directes locales. Cette augmentation de ressources fiscales s'explique donc par une augmentation des bases d'imposition lesquelles sont, chaque année, forfaitairement, revalorisées – fixée à 1,018 % pour l'année 2006. C'est donc essentiellement à cette revalorisation que doit être imputée l'augmentation des ressources fiscales locales.

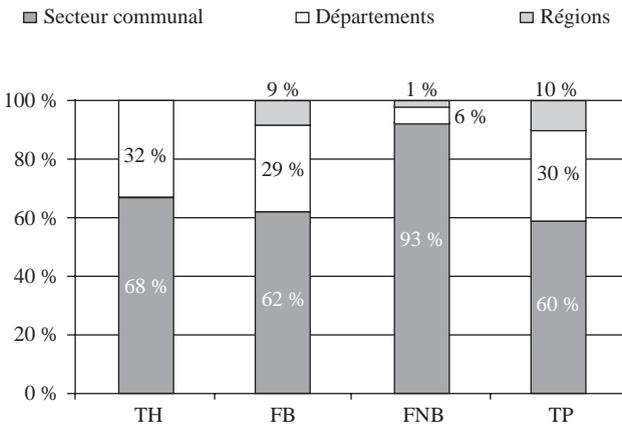
Par ailleurs, et comparativement, la taxe professionnelle constitue la principale ressource fiscale locale – avec un montant en 2006 de 26 milliards d'euros rapportés aux 60,2 milliards d'euros de ressources fiscales directes (64,9 milliards d'euros si on y ajoute le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères). Cet impôt est relativement concentré puisque 1 % des entreprises payent 70 % de la taxe professionnelle.

Schéma n° 3 – Part de chaque taxe dans le produit de fiscalité directe locale en 2006



170. Répartie entre ses différents bénéficiaires, la fiscalité locale dévoile des disparités entre les différents niveaux de collectivités. De manière très symptomatique, le montant des prélèvements effectués au profit des communes tend à diminuer depuis 1999 tandis que, corrélativement, le montant des prélèvements effectués au profit des regroupements intercommunaux est en augmentation. Bien évidemment, ces tendances s’expliquent par la fiscalité attachée aux regroupements intercommunaux et par le basculement des budgets communaux vers les budgets intercommunaux des produits fiscaux correspondants et notamment de la taxe professionnelle.

Schéma n° 4 – Part du produit de chaque collectivité dans le produit total par taxe en 2006



Source : DGCL – Les collectivités locales en chiffres 2007.

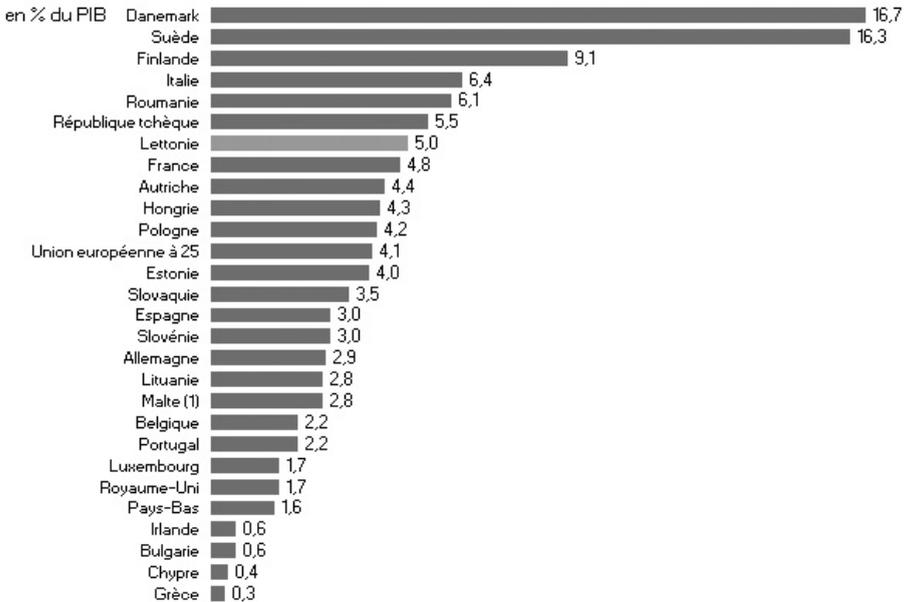
171. **La fiscalité locale dans l’Union européenne** – Dans une approche comparative, il est également possible de préciser le poids de la fiscalité locale en France. Le graphique suivant permet ainsi de relativiser le poids de cette fiscalité locale et de situer la France dans une position médiane.

Bien évidemment, une telle appréciation doit être relativisée. En effet, les comparaisons ponctuelles peuvent parfois être hasardeuses et, en définitive, une comparaison n’offre de réelles perspectives qu’en procédant à une appréciation globale des situations financières et fiscales.

Ainsi, les pays nordiques se singularisent par un prélèvement local qui, de ce point de vue, ne peut que flatter la France. Or, si ces pays se caractérisent par un fort taux de fiscalité et de prélèvements obligatoires¹⁹, ils présentent

19. Cf. n° 209 et s.

Schéma n° 5 – Poids des impôts locaux dans quelques pays européens en 2005



Source : EUROSTAT.

également et fort logiquement, un poids de la dépense publique tout aussi important. En ce sens, la situation de ces pays et de la France serait comparable, cette dernière cumulant également, et sur une appréciation globale, un fort taux de prélèvements obligatoires et un poids prépondérant de la dépense publique dans le PIB²⁰. Mais si les pays nordiques peuvent se prévaloir de résultats honorables dans la réalisation de leurs politiques publiques (et notamment de lutte contre le chômage), la France ne peut s'enorgueillir de semblables résultats...

B. Les concours financiers de l'État²¹

172. Concours financiers de l'État et autonomie financière des collectivités locales – Les concours financiers de l'État se composent des transferts et dotations versés aux collectivités locales par l'État. Ils traduisent l'aide accordée par l'État aux collectivités décentralisées dans le financement des compétences qu'elles détiennent. Il peut s'agir, pour l'État, de compenser les mesures fiscales

20. Cf. n° 207 et s.

21. Cf. *supra*, n° 129 et s. (transferts et péréquations) et *infra*, n° 227 et s.

adoptées²² ou encore de compenser les transferts de compétence opérés dans le cadre de la décentralisation.

Ces concours constituent la deuxième source de financement des budgets locaux après la fiscalité. En 2006, ces concours financiers représentaient 64,6 milliards d'euros (dont 47,2 milliards font l'objet d'un prélèvement sur les recettes de l'État. Les autres concours sont constitués de dotations budgétaires).

Ces concours financiers sont caractérisés par leur diversité et particulièrement s'agissant des dotations versées aux collectivités locales. Mais cette diversité s'est également accompagnée d'une complexité dénoncée du système des concours financiers de l'État. La loi de finances pour 2004 a tenté d'y remédier au moyen d'une réforme de la dotation globale de fonctionnement.

Dans le respect de l'autonomie financière des collectivités territoriales, telle qu'elle résulte de la loi organique du 29 juillet 2004, les dotations versées par l'État devront s'accorder avec la part déterminante des ressources propres des collectivités. Les dotations versées devront donc systématiquement être mises en relation avec la part des ressources propres de la collectivité, afin de s'assurer que cette part demeure déterminante²³.

173. La péréquation financière par les concours financiers de l'État – La dotation peut présenter des effets péréquateurs en raison des modalités de répartition retenues. En effet, l'attribution de la dotation permet de niveler les écarts de richesse constatés entre collectivités locales. Et le constat peut s'opérer : les communes les plus pauvres bénéficient d'une dotation forfaitaire supérieure de 51 % à la moyenne nationale tandis que les communes dont le potentiel fiscal est supérieur à la moyenne, ont perçu une dotation inférieure de 6 % à la dotation moyenne – Projet de loi de finances pour 2005, Rapport Sénat n° 74.

En 2001, ces mécanismes ont permis de corriger 40 % des inégalités de pouvoir d'achat entre communes, 51 % entre départements et 54 % entre régions – Gilbert Guy et Guengant Alain, Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales, rapport du Commissariat général du plan, 2004.

Selon le Commissariat général du Plan, la péréquation au sein des dotations de l'État est importante puisqu'elle permet de réduire d'environ 30 % les inégalités réelles entre collectivités.

À elle seule, la dotation forfaitaire des communes²⁴ constitue la principale dotation de péréquation en assurant 60 % de la réduction des inégalités.

22. Cf. n° 154 et s.

23. Cf. *supra*, n° 125 et s.

24. Cf. n° 175.

I – DES DOTATIONS ACCORDÉES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

174. Parmi les dotations accordées par l'État aux collectivités décentralisées, certaines prennent place au sein de l'enveloppe normée²⁵ comme la dotation globale de fonctionnement, la dotation globale d'équipement, la dotation élu local, la dotation de compensation de la taxe professionnelle ou encore la dotation spéciale instituteurs. D'autres sont dites hors enveloppe comme le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, le produit des amendes de police ou encore la dotation de développement rural.

a) La dotation globale de fonctionnement

175. Instituée par la loi du 3 janvier 1979, la dotation globale de fonctionnement était alors versée aux communes et à leurs groupements dotés d'une fiscalité directe (art. L. 2334-1 et s., CGCT), aux départements (art. L. 3334-1 et s., CGCT) ainsi qu'à la région Ile-de-France (art. L. 4414-5, CGCT). Avec la loi de finances pour 2004, l'ensemble des régions françaises bénéficie de cette dotation (art. L. 4332-4 et s., CGCT).

La DGF succède au VRTS (versement représentatif de la taxe sur les salaires) versés par l'État aux collectivités locales jusqu'en 1977, en remplacement de la taxe locale supprimée en 1968.

La dotation globale de fonctionnement poursuit des objectifs d'équité et de solidarité dans le niveau de ressources des collectivités locales. En ce sens, la DGF se distingue en une dotation forfaitaire, destinée à préserver les ressources des collectivités d'une année sur l'autre et une dotation de péréquation, versée aux collectivités fiscalement les plus défavorisées.

176. La DGF refondue par la loi de finances pour 2004 – Par ailleurs, et depuis la loi de finances initiale pour 2004, ont été intégrées au sein de la DGF, diverses dotations et compensations fiscales auparavant autonomes et notamment :

- la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle²⁶ ;
- la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation²⁷ ;
- 95 % de la dotation générale de décentralisation ;
- la dotation de solidarité urbaine ;
- la dotation de solidarité rurale ;
- le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle ;

25. Cf. n° 229 et 414.

26. Cf. n° 165.

27. Cf. n° 164.

- le fonds national de péréquation – remplacé par la dotation nationale de péréquation (DNP) ;
- le fonds de correction des déséquilibres régionaux²⁸ ;

**Document n° 6 – Rapport Sénat – Loi de finances pour 2004 – Tome III
– Annexe 23 : Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales : décentralisation – Rapport n° 73 (extrait)**

« La loi de finances pour 2004 procède à une simplification de l'architecture des dotations « en procédant à la fusion de dotations dont l'objet est proche, ou en supprimant des dotations devenues sans objet. En particulier, le Fonds national de péréquation (FNP) est intégré à la dotation d'aménagement de la DGF, avec la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR). (...) Le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), dont les crédits ne servaient plus à financer la péréquation de la taxe professionnelle, est démembré et ses différentes sous-composantes sont ventilées au sein d'autres dotations existantes : la dotation de développement rural (DDR) rejoint la dotation globale d'équipement inscrite au budget du ministère de l'Intérieur ; la compensation des pertes de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) par le FNPTP est intégrée à la DGF ».

177. La dotation générale de décentralisation – Instituée par une loi du 7 janvier 1983, la dotation générale de décentralisation est destinée à compenser les nouvelles charges résultant des transferts de compétences suscités par la décentralisation et qui n'ont pas donné lieu à un transfert de fiscalité.

L'essentiel de la dotation générale de décentralisation (soit 95 % des montants dus en 2003) a été intégré à la DGF dans le cadre de la réforme engagée par la loi de finances pour 2004.

En 2007, la DGD s'élève à 3 milliards d'euros.

178. La dotation de solidarité urbaine – Instituée par une loi du 13 mai 1991, la dotation de solidarité urbaine est financée par les communes de plus de 10 000 habitants disposant d'un fort potentiel fiscal et d'un faible parc de logements sociaux. Cette dotation est destinée à améliorer les conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées.

179. La dotation de solidarité rurale – Instituée par une loi du 31 décembre 1993, la dotation de solidarité rurale est destinée à contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural et tient compte de l'insuffisance des ressources fiscales. Elle est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants.

180. Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle – Au niveau national, la péréquation a notamment pris la forme du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), créé par une loi du 10 janvier

28. Cf. n° 132.

1980. Ce fonds est notamment alimenté par le produit de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle, créée par la loi du 28 juin 1982 et versée, en complément de leur imposition locale, par les entreprises situées dans des communes où le taux global de taxe professionnelle est inférieur à la moyenne nationale (307,2 millions d'euros en 2003) et par des dotations de l'État (258,7 millions d'euros en 2003).

La péréquation prend la forme d'une répartition dont bénéficient les communes et groupements à fiscalité propre dont les ressources de taxe professionnelle ont été réduites de manière assez importante et ce, quelle qu'en soit la raison : pertes d'entreprises, réduction des effectifs d'une entreprise... (le montant de la compensation ne peut excéder 90 % du montant de la perte subie).

En 2003, les ressources du FNPTP se sont élevées à 870,8 millions d'euros.

Ce mécanisme de péréquation a disparu avec la loi de finances pour 2004 par intégration au sein de la dotation globale de fonctionnement, sous l'appellation de dotation nationale de péréquation.

181. Le fonds national de péréquation – Créé par la loi du 4 février 1995, le Fonds national de péréquation offre une aide aux communes dont le potentiel fiscal est inférieur au tiers du potentiel fiscal moyen de la strate démographique et dont l'effort fiscal est supérieur de 80 % à l'effort fiscal de la strate démographique. En 2003, le fonds national de péréquation disposait de 579 millions d'euros. Comme le FNPTP, le FNP a été remplacé par un dispositif intégré à la DGF avec la loi de finances pour 2004.

182. La réforme de la dotation globale de fonctionnement – La réforme de la DGF opérée par la loi de finances pour 2004 a eu pour effet d'augmenter, au sein des budgets locaux, de manière significative, le montant de la dotation globale de fonctionnement – à hauteur de 7,6 % pour les communes appartenant à un regroupement intercommunal à TPU et à hauteur de 65,9 % pour les communes n'appartenant à aucun groupement. En effet, pour les communes appartenant à un regroupement intercommunal à TPU, la compensation versée au titre de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle est versée à ce regroupement.

La dotation forfaitaire de la DGF corrige à elle seule 60 % des inégalités intercommunales.

La réforme de la DGF s'est poursuivie avec la loi de finances pour 2005 qui a modifié les règles internes des dotations en terme de critères de répartition et de calculs.

Concrètement, le montant de la DGF a doublé entre 2003 et 2004 (36,7 milliards d'euros en 2004 contre 18,8 en 2003) et représente près de 62 % des concours financiers de l'État. En 2007, la DGF s'est élevée à 39,23 milliards d'euros.

b) La dotation globale d'équipement

183. Instituée par la loi du 2 mars 1982, la dotation globale d'équipement est destinée à assurer le financement d'investissements locaux. Une dotation libre d'emploi dont pouvaient bénéficier les communes, les départements et les régions. Dans la pratique, seuls les communes et départements ont bénéficié de cette dotation.

Son montant est déterminé par application du taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques prévu pour l'année à venir et tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances. En d'autres termes, des investissements réalisés par toutes les administrations (État compris).

En 2006, la dotation globale d'équipement s'élève à 691 millions d'euros.

c) Le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée

184. La création du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée répond à une demande formulée par les maires de France en 1977 – s'étonnant de ce que l'acquittement par eux de la TVA sur les investissements réalisés avait pour conséquence de réduire d'autant les effets des subventions spécifiques versées par l'État.

Ce fonds permet donc aux collectivités locales de récupérer la TVA acquittée sur leurs dépenses d'investissement. Ce fonds conduit l'État à rembourser aux collectivités, la TVA perçue sur les investissements réalisés. Ce versement constitue la principale contribution de l'État aux investissements locaux et s'est élevé à 4,7 milliards d'euros en 2007. Sur cette base, la TVA supportée par les collectivités locales est remboursée avec un décalage de deux années.

185. À ces principales contributions, peuvent s'ajouter les dotations régionale et départementale d'équipement scolaire (en 2007, 986 millions d'euros d'autorisations d'engagement), la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) qui constitue une dépense obligatoire²⁹ pour les communes (88 millions d'euros en 2007), la dotation élu local (réservée aux petites communes rurales, est destinée à compenser leurs dépenses obligatoires liées aux dispositions législatives relatives aux autorisations d'absence, aux frais de formation des élus locaux et à la revalorisation des indemnités des adjoints et des maires – 62 millions d'euros en 2007).

II – LA COMPLEXITÉ DÉNONCÉE DU SYSTÈME DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

186. Les concours financiers de l'État sont destinés à garantir la relative stabilité des budgets locaux – au regard des évolutions législatives affectant le

29. Cf. n° 141 et s.

champ de compétences des collectivités locales – tout en assurant une péréquation entre collectivités afin de rétablir une équité fiscale.

Autant d'objectifs poursuivis par la technique des dotations – qui ont pu altérer la compréhension générale du système. En effet, avant la réforme initiée par la loi de finances pour 2004, diversité et complexité pouvaient qualifier le système des concours financiers de l'État aux collectivités locales.

En effet, afin de répondre au mieux aux disparités constatées aux niveaux décentralisés, les mécanismes compensateurs et péréquateurs avaient été démultipliés. Une diversité qui est alors devenue synonyme de complexité – notamment dans les règles de calcul des dotations et dans les critères d'attribution. Dans ce contexte, chaque année, deux millions de données devaient être collectées et traitées afin de procéder à la répartition entre collectivités des dotations de l'État.

Le régime des dotations versées par l'État était ainsi le fruit d'un empilement, d'une succession de réformes se juxtaposant sans réelle unité. Une complexité qui permettait difficilement de percevoir l'impact réel de ces dotations sur les budgets locaux.

La perspective a donc été celle d'une refonte du système des dotations afin d'y introduire plus de clarté. La loi de finances pour 2004 a entrepris de refondre l'architecture des dotations de l'État. Un effort de recentrage s'est opéré autour de la dotation globale de fonctionnement – avec une extension de son périmètre et par intégration, en son sein, de mécanismes préexistants.

En 2004, cette réforme a conduit à ce que pour l'essentiel, les transferts de l'État s'effectuent au travers de la dotation globale de fonctionnement. Avec la loi de finances pour 2007, la DGF représente 87 % du total des dotations de l'État sous enveloppe³⁰.

III – ÉVALUATION ET PROGRESSION DES TRANSFERTS VERSÉS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

187. Les transferts de l'État aux collectivités locales représentent la deuxième source de financement de budgets locaux – derrière la fiscalité locale. En 2007, ces concours financiers se sont élevés à 67,5 milliards d'euros.

Au sein de ces transferts, la dotation globale de fonctionnement a toujours représenté l'essentiel des transferts versés aux collectivités locales (57 % du montant total des dotations et 33 % de l'ensemble des concours financiers) – Rapport sénat sur le projet de loi de finances pour 2003, adopté par l'Assemblée nationale – Tome I : Intérieur : décentralisation (www.senat.fr/rap/a02-073-1/a02-073-1.html). Ce schéma s'est bien évidemment accentué avec la loi de finances pour 2004 ainsi que l'illustre le tableau n° 28. En 2007, cette

30. Cf. n° 229 et 414.

dotations a représenté 87 % du montant total des dotations sous enveloppe et 58 % de l'ensemble des concours financiers.

TABLEAU N° 28 – LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT EN 2007

Les dotations de l'État sous enveloppe en 2007 : 45, 187 milliards d'euros		
	En milliards d'euros	En valeur relative
DGF	39,2	87
DGD	3	6,6
DCTP	0,99	2,2
Dotations d'équipement scolaire (départementale et régionale)	0,99	2,2
DGE	0,7	1,5
Compensation part salaires TP au profit des fonds départementaux de péréquation de la TP	0,12	0,3
Dotations spéciales instituteur	0,09	0,2
Dotations élus locaux	0,06	0,1
Crédits hors enveloppe en 2007 : 22,3 milliards d'euros		
	En milliards d'euros	En valeur relative
Compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs	14,5	65
FCTVA	4,7	21,1
Subventions de fonctionnement et d'investissement	1,7	7,9
Prélèvement au titre des amendes de police	0,68	3
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	0,5	2,2
DDR	0,13	0,6
Reversement de TIPP à la Corse	0,03	0,1

Source : AMRF, Congrès du 20 octobre 2007.

C. L'emprunt

188. L'emprunt – et donc la dette locale – constitue une source de financement complémentaire pour les budgets locaux – et notamment pour les budgets départementaux et régionaux pour lesquels il représente la troisième source de financement. Si en 2004, l'emprunt représentait 9,2 % des recettes totales des collectivités (13,91 milliards d'euros), cette situation devrait évoluer avec l'acte II de la décentralisation et conduire en 2006, à estimer cette source de financement à hauteur de 9,64 % de la totalité de ces recettes.

Le recours à l'emprunt rejaillit nécessairement sur le niveau d'endettement des collectivités locales. Pour les communes, cette dette s'évaluait, en 2004, à plus

de 50 milliards d'euros. Par comparaison, les départements faisaient état d'un endettement de 18,47 milliards d'euros et les régions de 8,1 milliards d'euros.

**TABLEAU N° 29 – ÉVOLUTION DE LA DETTE
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**
(en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (1)
Dettes au 31 décembre							
Régions (2)	7,90	7,66	7,82	8,36	9,58	10,32	11,18
Départements	19,06	18,22	18,27	19,19	18,16	19,26	20,25
Communes (y compris Paris)	51,41	51,15	50,80	50,59	50,94	52,04	53,43
Collectivités territoriales	78,36	77,02	76,89	78,14	80,52	81,62	84,85

Source : Direction générale de la comptabilité publique.

(1) Résultats provisoires.

(2) Y compris les marchés d'entreprise et de travaux publics (METP).

188 bis. Limitation du recours à l'emprunt – L'article L. 1612-4 du CGCT prévoit, en terme d'équilibre du budget local, que le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts doit fournir des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice. En d'autres termes, la collectivité locale doit pouvoir faire face aux échéances des emprunts qu'elle a contractés et ne saurait, par ailleurs, financer le remboursement des intérêts de ses emprunts en recourant à l'emprunt.

Le recours à l'emprunt est maîtrisé par cette règle qui oblige à financer l'ensemble des dépenses de fonctionnement par des recettes propres (fiscalité, transferts, produits d'exploitation et du domaine). Ceci limite le recours à l'emprunt pour financer des investissements. Autrement dit, il ne saurait donc être question d'emprunter pour financer des dépenses de fonctionnement ou pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt.

188 ter. L'attitude des collectivités locales face à l'emprunt a évolué. En effet, les lois de décentralisation ont suscité un effort important d'investissement de la part des collectivités locales, largement financé par l'emprunt.

Dans le courant des années 90, les collectivités locales se sont engagées dans une politique de désendettement qui a porté ses fruits. De manière très significative, il suffit d'apprécier le niveau d'endettement local en 1993 : 6,8 milliards d'euros et en 2004 : 3 milliards d'euros. Les faibles taux d'intérêt expliquent en partie cette amélioration mais également la volonté menée par les collectivités, depuis ces années, de baisser leur niveau d'endettement au moyen d'une gestion active de leur dette.

L'acte II de la décentralisation a conduit à une nouvelle détérioration de la situation financière locale. Ainsi qu'a pu le constater la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2007), l'endettement local représente désormais 10 % de la dette publique.

Bibliographie

- Arékian (V.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales au regard de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution », *Rev. Trésor* 2005, p. 161.
- Bouvier (M.), « Autonomie fiscale locale et libre administration des collectivités locales », *RFFP* 2003, n° 81, p. 27 ; « De la réforme du pouvoir fiscal local à la nouvelle gouvernance financière publique », *RFFP* 2007, n° 98, p. 3.
- Brigant (C.), « La taxe professionnelle », *Rev. Trésor* 2007, p. 760.
- Dussart (V.), « Brèves réflexions sur la mise en œuvre de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales », *RFFP* 2007, n° 100, p. 327.
- Crucis (H.-M.), « L'autonomie financière locale à la recherche de ses juges », *Bulletin de l'Institut de la Décentralisation* n° 93, janvier 2002, p. 13.
- Galland (J.-M.), « L'autonomie financière des collectivités locales l'arlésienne du XXI^e siècle ? », *RFFP* 2003, n° 81, p. 73.
- Guengant (A.), « Protection constitutionnelle de l'autonomie financière des collectivités territoriales : quelle garantie ? », in *La mise en œuvre de la décentralisation : étude comparée France, Belgique, Canada*, ss. dir. Guilheux, Bruylant 2006.
- Guengant (A.), « Maîtriser la dépense ou réformer la fiscalité : quel avenir pour les finances locales ? », *RFFP* 2007, n° 99, p. 93.
- Guillet (N.), « L'avenir de l'autonomie financière des collectivités territoriales après la loi organique du 29 juillet 2004 », *RGCT* 2005, n° 32, p. 45.
- Hertzog (R.), « L'autonomie fiscale des collectivités territoriales : beaucoup de bruit... pour quoi ? », *AJDA* 2003, p. 2057.
- Hertzog (R.), « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications », *AJDA* 2004, 2003.
- Hertzog (R.), « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *AJDA* 2003, p. 548 ; « Intercommunalité : Une dynamique renforcée dans un cadre juridique rénové, bilan au 1^{er} janvier 2005 », www.dgcl.interieur.gouv.fr/presentation_DGCL/intercommunalites/chiffres/dossier%20unique%20interco.pdf.
- Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales encore en chantier », *RFDA* 2005, p. 417.
- Levoyer (L.), « L'assujettissement de l'État à la taxe professionnelle », note sous CE, 16 mai 2007, *Communauté de Communes du pays de Landerneau-Daoulas*, *AJDA* 2007, p. 1420.

- Liogier (L.), « L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales », *Rev. Trésor* 2003, p. 676.
- Marti (R.), « Enjeux économiques de l'investissement public local dans les régions », *Rev. Trésor* 2007, p. 572.
- Mondou (C.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en « trompe-l'œil », commentaire de la loi organique du 29 juillet 2004 », *RFDA* 2005, p. 419.
- Orsoni (G.), « L'évolution des ressources fiscales locales », *RFFP* 2003, n° 81, p. 159.
- Orsoni (G.), « Brèves remarques, notamment méthodologiques, sur la réforme fiscale locale », *RFFP* 2007, n° 100, p. 29.
- Pechillon (E.), « La réforme de la dotation globale de fonctionnement : vers une rationalisation des concours financiers de l'État », *BJCL* 2/05, p. 85.
- Picard (C.) et Sottou (F.), *Le budget local en pratique*, Éditions Le Moniteur, coll. Guides méthodes, 2004.
- Pierot (R.), « L'autonomie financière des collectivités locales et les réformes récentes de la décentralisation », in *Mélanges P.-M. Gaudemet, Études de finances publiques*, Economica, 1984, p. 559.
- Pilone (C.), « L'autonomie financière des collectivités locales et le juge constitutionnel », *Rev. Trésor* 2005, p. 513.
- Pissaloux (J.-L.), « L'autonomie financière des collectivités locales : clarification et renforcement », *Rev. Trésor* 2004, p. 674.
- Philip (L.), « L'autonomie financière des collectivités locales françaises », in *Fédéralisme et décentralisation*, Éditions universitaires, Suisse, 1987, p. 339.
- Philip (L.), « Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local », *RFDA* 1992, n° 3.
- Philip (L.), « Le pouvoir fiscal local bénéficie-t-il d'une protection constitutionnelle ? », *Pouvoirs locaux*, 2000, n° 46.
- Philip (L.), « L'autonomie financière des collectivités locales », *Cah. Cons. Const.* 2002, n° 12, p. 96.
- Pontier (J.-M.), « Sur les notions controversées : “ressources propres”, “ensemble des ressources”, “part déterminante” », *Rev. adm.* 2004, n° 340, p. 397.
- Portal (E.), « Évolutions récentes et perspectives de la gestion de la dette et de la trésorerie dans les collectivités territoriales », *Actes de la II^e Université de printemps de Finances publiques, Innovations, créations et transformations en finances publiques*, LGDJ, 2006, p. 123.
- Raymond (P.), « L'autonomie financière des collectivités locales et le Conseil constitutionnel », *RFFP* 2003, n° 81, p. 43.
- Renouard (L.), « Les finances locales dans le cadre global des finances publiques : à propos de quelques aspects techniques », *Rev. Trésor* 2007, p. 21.

- Steckel-Montes (M.-C.), « Le pouvoir fiscal local, objet nouveau du droit constitutionnel », *AJDA* 2004, p. 2316.
- Tulard (M.-J.), « La compensation des transferts de compétence État-collectivités locales », *RFFP* 2003, n° 81, p. 101.
- Vacchia (J.-P.), « L'adoption du volet financier de la nouvelle étape de la décentralisation », *BJCL* 8/04, p. 526.
- Valletoux (P.), « Décentralisation : la fiscalité locale, enfin ? », *RFFP* 2007, n° 100, p. 319.

L'émergence des finances sociales

Plan du chapitre

Section 1 – Les finances sociales, finances publiques

Section 2 – Le budget de la Sécurité sociale

§1 – Les dépenses sociales

§2 – Les ressources de la Sécurité sociale

Section 3 – Le déséquilibre du budget de la Sécurité sociale

Résumé

Les finances sociales ont acquis une dimension singulière depuis 1996, année de création des lois de financement de la Sécurité sociale. Ces lois permettent au Parlement d'exercer leur compétence législative, notamment, sur les objectifs de dépenses sociales. Des objectifs difficiles à atteindre. En effet, l'excédent des dépenses de la Sécurité sociale sur ses ressources se traduit, comme pour le budget de l'État, par un déficit de la Sécurité sociale – ce fameux trou de la Sécurité sociale auquel une politique de maîtrise des dépenses, notamment de santé, tente de mettre un terme.

189. Les finances sociales s'entendent des régimes de protection sociale destinés à couvrir les « risques sociaux » supportés par les individus : vieillesse, maladie, invalidité, chômage, maternité, charges de famille...

Ainsi, et par définition, le champ de la protection sociale est plus large que celui de la Sécurité sociale, puisqu'il comprend aussi l'assurance chômage et les organismes (mutuelles, institutions de prévoyance) de protection complémentaire.

Tandis que la Sécurité sociale peut plus strictement s'entendre au travers des lois de financement de la Sécurité sociale¹ et de ses régimes obligatoires de base. Peut-être trop strictement, comme le révèle le contexte d'adoption de la nouvelle loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale – en ce que ces nouvelles dispositions ont permis d'étendre le périmètre des lois de financement.

1. Cf. n° 420 et 742 et s.

Section 1

Les finances sociales, finances publiques

190. Les finances sociales ont, longtemps, échappé au pouvoir de contrôle du Parlement. La raison essentielle résidait dans la nature de ces finances considérées, initialement, comme finances privées car gérées par des personnes morales de droit privé. Mais par une décision du 20 janvier 1961, le Conseil constitutionnel a fait basculer ces finances du privé vers le public. En effet, avec cette décision, le Conseil constitutionnel a considéré que l'expression *charge publique* devait être entendue comme englobant, outre les charges de l'État, celles des divers régimes d'assistance et de Sécurité sociale – Cons. const., 20 janvier 1961, Assurances maladies des exploitants agricoles, 60-11 DC.

Depuis 1996, les finances sociales ont été portées à la connaissance des parlementaires dans un contexte législatif précisé. En effet, ces finances sont désormais incluses dans des lois de financement de la Sécurité sociale, votées chaque année par les parlementaires².

Relevons, par ailleurs, qu'au niveau de l'Union européenne, l'évaluation du déficit et de l'endettement publics s'entend finances sociales incluses³.

Les finances sociales sont donc partie intégrante des finances publiques et tendent d'ailleurs à y prendre une part de plus en plus significative – en raison du déficit budgétaire que présente le budget de la Sécurité sociale...

Section 2

Le budget de la Sécurité sociale⁴

191. Le budget de la Sécurité sociale est retracé, chaque année, au travers de la loi de financement de la Sécurité sociale. Les dépenses y sont détaillées au travers des régimes obligatoires de base que sont le régime général (qui concerne l'essentiel de la population – salariés du commerce et l'industrie du secteur privé), les régimes autonomes (qui concernent les exploitants et salariés agricoles) et autres régimes spéciaux spécifiques (ouvriers de l'État, Banque de France, personnel des assemblées parlementaires, SNCF, EDF-GDF, RATP, mineurs...).

§1. Les dépenses sociales

192. Des objectifs de dépenses – Les dépenses sociales, telles qu'elles sont figurées par les LFSS, détaillent par branche, des objectifs de dépenses. Quatre branches sont distinguées au sein du régime général :

2. Cf. n° 767.

3. Cf. n° 246 et s.

4. Cf. n° 4.

- les dépenses de maladie s'entendent des prestations liées au versement des indemnités journalières pour arrêt de travail, remboursements de soins médicaux (hôpitaux, prescriptions) ;
- les dépenses liées à la branche accidents du travail ;
- les dépenses de la branche vieillesse ;
- les dépenses de la branche famille se distinguent en prestations légales, aides à l'accession au logement, action sociale.

193. Objectifs de dépenses et dépenses réalisées – Les dépenses s'expriment en objectifs en loi de financement (à l'exemple de l'ONDAM : objectif national des dépenses d'assurance maladie) – et s'apprécient, dans un second temps, en réalisations. Le rapport entre les objectifs et les réalisations de dépense exprime, bien évidemment, la situation financière de la Sécurité sociale.

Or, cette situation s'est dégradée et s'exprime au travers d'un déficit budgétaire préoccupant. D'autant plus que la réponse évidente de maîtrise des dépenses de la Sécurité sociale, semble difficilement réalisable. En effet, les dépenses de la Sécurité sociale sont en constante progression.

194. Les mesures incitatives de maîtrise de la dépense sociale – Pour contre-carrer cette tendance, plusieurs mesures ont été adoptées afin de maîtriser les dépenses sociales, notamment dans le domaine de l'assurance maladie. Ainsi, parmi les dernières mesures retenues : l'incitation financière en faveur des médicaments génériques et l'élargissement de ces médicaments, la participation forfaitaire supportée par l'assuré sur les consultations médicales, l'adaptation de la prise en charge des médicaments dont le service médical rendu est insuffisant, le choix du médecin traitant – mesures telles qu'elles résultent du dispositif mis en place par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie et qui vise à réorganiser le système des soins avec le double objectif d'infléchir les dépenses et d'assurer une meilleure qualité de la prise en charge des assurés.

Dans leurs perspectives d'application, ces dispositions devraient permettre de réaliser un gain financier de 15 milliards d'euros en 2007 (10 milliards d'économies sur les dépenses et 5 milliards de recettes nouvelles).

À sa suite, la loi de financement pour 2008 retient un certain nombre de mesures destinées à maîtriser les dépenses sociales :

- par une responsabilisation plus importante des patients et des professionnels de la santé (franchise médicale, financement intégral des hôpitaux par la tarification à l'activité, mesures visant à améliorer la répartition des professionnels sur le territoire) ;
- au travers de mesures incitatives visant à encourager l'emploi des séniors et à supprimer les mises à la retraite d'office avant 65 ans d'ici à 2010 ;
- avec la création de nouvelles ressources (à l'exemple de l'augmentation de la taxe sur le chiffre d'affaires des laboratoires pharmaceutiques).

§2. Les ressources de la Sécurité sociale

195. Les ressources de la Sécurité sociale se distinguent, pour l'essentiel, en cotisations, impôts et participations et s'évaluent à 381,4 milliards d'euros en 2008.

Parmi ces ressources, les cotisations sociales constituent l'essentiel des ressources des régimes de base de la Sécurité sociale.

**TABLEAU N° 30 – ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES RESSOURCES
DES RÉGIMES DE BASE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**
(en %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cotisations (effectives et fictives ⁵)	65,4	64,6	64,9	65,8	65,1	63,4	61
Impôts	27,8	28,8	28,2	28,3	24	22,1	26,2
Contributions publiques	5,1	4,5	4,4	4,4	9,5	8,8	4,6

Sources : Rapports de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale.

A. Les cotisations

196. Telles qu'elles sont définies par l'Insee, les cotisations sont constituées des « apports des personnes protégées ou de leurs employeurs à des institutions octroyant des prestations sociales en vue d'acquérir et de maintenir le droit à ces prestations ».

Les cotisations doivent donc se définir comme des versements obligatoires effectués par les non-salariés, les employeurs et leurs salariés, pour acquérir des droits à des prestations sociales.

Les cotisations se distinguent en cotisations d'assurance maladie-maternité-invalidité-décès, d'assurance vieillesse, d'assurance veuvage, d'allocations familiales et d'accidents du travail.

En 2006, le montant de ces cotisations s'est élevé à 232,8 milliards d'euros.

Dans sa décision du 13 août 1993, le Conseil constitutionnel a estimé que la qualification de cotisation sociale impliquait le rattachement à un régime de Sécurité sociale ainsi qu'un lien entre le versement et le droit aux prestations – Cons. const., 13 août 1993, Maîtrise de l'immigration, 325 DC.

5. Les cotisations effectives se complètent de cotisations fictives lesquelles correspondent aux prestations directes versées par certains employeurs publics (prestations familiales et pensions notamment).

B. Les impositions

197. Le tiers des ressources sociales est financé par l'impôt. Cette fiscalisation de la ressource sociale a pu être utilisée de préférence à la cotisation – dès lors que le rendement de cette dernière a été entamé par certaines mesures sociales : allègement des bas salaires, financement de la réduction du temps de travail, aide à l'embauche...

La fiscalité sociale est actuellement composée d'une vingtaine d'imposition :

- ainsi, depuis 1967, la Sécurité sociale bénéficie du produit d'une taxe sur les assurances automobiles (ce qui permet à l'assurance maladie de compenser le coût social des accidents de la route) ;
- depuis 1983, l'assurance maladie et le Fonds pour le financement de la réforme des cotisations patronales (Forec) perçoivent le produit des droits sur les alcools (ce afin de financer les méfaits de l'alcoolisme) ;
- depuis 1997, le produit des droits sur les tabacs est versé à l'assurance maladie et au Forec, afin de financer les ravages liés aux cancers.

La Sécurité sociale bénéficie également d'un prélèvement de 2 % sur les revenus des capitaux et des valeurs mobilières dont le produit est réparti entre les caisses maladie, famille, vieillesse, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et le Fonds de réserve des retraites (FRR).

198. La contribution sociale généralisée – Enfin, et de manière essentielle, la Sécurité sociale bénéficie du produit de la Contribution Sociale Généralisée (CSG), créée par la loi de finances pour 1991 – d'un montant de 70,8 milliards d'euros en loi de financement pour 2008. Initialement, la CSG avait vocation à changer l'assiette du financement social (par élargissement à des catégories de revenus non imposés jusqu'alors). La création de la CSG était alors neutre – opérant par compensation (suppression ou minoration d'autres ressources afin que le niveau général des prélèvements obligatoires demeure inchangé).

Mais le taux de la CSG est en constante progression depuis sa création : 1,1 % en 1991, 2,4 % en 1993 (sans compensation), 3,4 % en 1997, 7,5 % en 1997 (avec compensation néanmoins – par basculement des cotisations maladies sur la CSG) puis 7,5 % en 2005 (revenus d'activités).

Cet impôt s'applique aux revenus d'activité (salaires, revenus des travailleurs indépendants, des exploitants agricoles), revenus de remplacement (retraites imposables, certaines prestations sociales (allocations de chômage supérieure au Smic brut, primes des agents de l'État et des collectivités territoriales, indemnités de licenciement ou de mise à la retraite, indemnités journalières versées par la Sécurité sociale) et revenus du patrimoine et de placements. Son taux varie en fonction des revenus imposés (en 2005, 7,5 % pour les revenus d'activité, 8,2 % pour les revenus du patrimoine et de placements, entre 3,8 et 6,6 % pour les revenus de remplacement).

Le produit de cette imposition est affecté à l'assurance maladie, à la politique familiale et au fonds de solidarité vieillesse et, d'une manière générale, au financement des dépenses des organismes sociaux. Interrogé à ce propos, le Conseil constitutionnel a estimé qu'aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'interdit d'affecter le produit d'une imposition à un établissement public – Cons. const., 28 juin 1982, Loi de finances rectificative pour 1982, 140 DC ; Cons. const., 14 janvier 1983, Loi portant diverses mesures relatives à la Sécurité sociale, 82-152 DC. Une contribution qui n'a pas le caractère d'un prélèvement social mais qui entre dans la catégorie des « impositions de toutes natures de l'article 34 de la Constitution » – Cons. const., 28 décembre 1990, Loi de finances pour 1991, 285 DC.

199. La contribution pour le remboursement de la dette sociale – La fiscalité sociale s'est également enrichie, avec l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, d'un nouvel impôt, la Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale (CRDS). Comme son nom l'indique, cette contribution a été créée dans le but de résorber l'endettement de la Sécurité sociale. Elle s'est élevée à 5,2 milliards d'euros en 2005 (5,7 milliards d'euros prévus en loi de financement pour 2008).

Cet impôt, initialement conçu pour être prélevé jusqu'au 31 janvier 2014, a été prorogé jusqu'à l'apurement de la dette sociale (disposition instituée par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie).

Son assiette est identique à la CSG (les revenus exclus de l'assiette RDS s'entendent des minima sociaux, des pensions militaires d'invalidité, des rentes d'accidents du travail, livrets d'épargne) et son taux est actuellement de 0,5 %.

Le produit de cet impôt est affecté à la Caisse d'amortissement de la dette sociale, établissement public national à caractère administratif, chargée d'apurer la dette sociale⁶.

Ces différentes impositions se traduisent par l'affectation aux différentes caisses de Sécurité sociale de ressources fiscales – pour un montant de 99,9 milliards d'euros en 2006.

C. Les participations ou contributions publiques

200. Les participations s'entendent des transferts de l'État vers les organismes sociaux et sont destinés à combler le déficit de la Sécurité sociale ou à financer certaines charges supplémentaires. En effet, par ces transferts, l'État compense les effets financiers négatifs supportés par le budget de la Sécurité sociale à raison des mesures législatives adoptées : ainsi en a-t-il été, en 2004, du RMI (283 millions d'euros en 2004 contre 5,2 milliards d'euros en 2003), de l'allocation adulte handicapé (4,7 milliards d'euros) ou encore de l'allocation parent isolé (0,77 milliards d'euros).

6. Cf. n° 364 et s.

L'article LO 111-4, II, 4° du nouveau texte organique relatif aux lois de financement de la Sécurité sociale en date du 2 août 2005 a formalisé ce lien financier en précisant une compensation intégrale de toute perte de recettes ou transfert de charge par le budget de l'État (dispositions issues de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, art. 70 et antérieurement de l'article 5 de la loi du 25 juillet 1994, dite « loi Veil » prévoyant que « toute mesure d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de Sécurité sociale (...) donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'État pendant toute la durée de son application).

201. Ces contributions publiques permettent également de financer certaines politiques spécifiques – au travers, par exemple, du fonds national de l'aide au logement (4,9 milliards d'euros pour 2008) ou encore du Fonds national de l'habitat.

L'État verse également des subventions d'équilibre aux régimes de retraite dont le nombre d'actifs cotisants est très inférieur au nombre de retraités, du fait des évolutions démographiques et des transformations du système productif. Ainsi en va-t-il pour la SNCF (2,9 milliards d'euros pour 2008) ou encore des régimes de retraite et de Sécurité sociale des marins (786 millions d'euros pour 2008)... Au total, ces participations et contributions se sont élevées à 17,4 milliards d'euros en 2006.

**TABLEAU N° 31 – PROGRESSION DE LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT
AU BUDGET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
(en milliards d'euros)**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
12,65	45	26,3	26	37,3	31	17,4

Sources : Rapports de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale.

202. Complexité des relations financières entre l'État et la Sécurité sociale

– Aussi brièvement évoquées, ces participations de l'État au budget de la Sécurité sociale laissent néanmoins une impression gênante : celle de relations financières entre l'État et la Sécurité sociale difficilement perceptibles. La Cour des comptes a d'ailleurs régulièrement dénoncé la complexité et l'opacité de ces relations financières à l'occasion de certains de ses rapports sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale – et notamment son rapport 2001.

Le Gouvernement a entendu les clarifier au travers de deux principes mis en œuvre à compter de 2003 :

- la compensation systématique par l'État de toute nouvelle exonération de charges sociales au détriment de la Sécurité sociale ;
- le remboursement progressif des arriérés de paiement de l'État vis-à-vis des régimes sociaux.

Section 3

Le déséquilibre du budget de la Sécurité sociale

203. L'augmentation de la dette sociale – La dette sociale s'évalue, à fin 2006, à 121 milliards d'euros. Ce montant inclut, bien évidemment, le montant de la dette restant à amortir par la Cades⁷ de 75 milliards d'euros.

Indéniablement, le problème de la Sécurité sociale – et du budget de la Sécurité sociale, demeure sa dette. Depuis 1986, le résultat d'exercice du régime général est négatif. Et en 1990, le solde de trésorerie est devenu déficitaire. Depuis 1993, la situation n'a cessé de se détériorer – en dépit de l'embellie des années 1999-2001.

TABLEAU N° 32 – LE BUDGET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

	En milliards de francs		En milliards d'euros	
	Budget de la Sécurité sociale	Solde du régime général	Budget de la Sécurité sociale LFSS	Solde du régime général
1989		- 0,4		
1990		- 9,6		
1991		- 16,6		
1992		- 15,3		
1993		- 56,4		
1994		- 54,8		
1995		- 67,3		
1996		- 53,2		
1997	1 685,2	- 33,8		
1998	1 731,2	- 16,2		
1999	1 789,1	+ 0,7	272,7	+ 0,5
2000	1 866,2	+ 5,2	284,5	+ 0,7
2001	1 932,9	+ 7,5	294,6	+ 1,2
2002			316,9	- 3,5
2003			329,73	- 10,2
2004			345,4	- 11,9
2005			361,7	- 11,6
2006			346,8	- 8,7
2007			363,7	- 9,5
2008			389,2	- 8,9

7. Cf. n° 364 et s.

Document n° 7 – Des finances sociales qui fragilisent les finances publiques – Rapport Marini sur les prélèvements obligatoires et leur évolution – Sénat n° 55 – 5 novembre 2003 (extrait)

« Alors qu'au cours de la période 1999-2001, les administrations de Sécurité sociale avaient apporté une contribution positive à la réduction du déficit public, elles concourent depuis 2002 à sa dégradation, à hauteur de 0,3 point du PIB en 2002, les prévisions pour 2003 et 2004 s'établissant respectivement à un besoin de financement de 0,6 point de PIB et de 0,5 point de PIB.

Cette situation, conjuguée aux dérapages budgétaires de l'État, conduit à reporter toujours plus loin l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques. L'accélération des réformes structurelles dans le domaine social est donc une condition essentielle du redressement de nos finances publiques. »

204. Le déficit de la Sécurité sociale – Le tableau précédent illustre parfaitement cette situation financière : avec ces bonnes années 1999 à 2001 au cours desquelles la Sécurité sociale a dégagé des capacités de financement – améliorant ainsi significativement sa situation par rapport aux années précédentes – pour renouer à compter de 2002 avec un déficit synonyme de besoin de financement qui se répercute nécessairement en terme d'endettement.

Document n° 8 – Extrait Rapport Cour des comptes – Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2005, p. 91

« La France a laissé se développer, dans la dernière décennie, une dette sociale, jusque là inexistante. Son montant a plus que doublé au cours des trois dernières années pour atteindre 110 Md€ fin 2005 (en additionnant la dette portée par la Cades et celles des administrations de Sécurité sociale regroupant les organismes de Sécurité sociale, l'assurance chômage et les hôpitaux). Ce niveau d'endettement, que n'autorisent pas les règles s'appliquant aux régimes sociaux et aux fonds de financement – ils ne peuvent recourir qu'à des emprunts de trésorerie dans des limites fixées en loi de financement – a été permis par la création de la Cades en 1996.

La dette sociale constitue une anomalie des finances publiques françaises. Elle contrevient à la "règle d'or" qui réserve l'emprunt au financement de dépenses d'investissement. Sur le plan économique, sa forte augmentation récente ne peut être imputée à une conjoncture particulièrement déprimée. Surtout, la montée de la dette sociale est en profonds décalage avec les perspectives démographiques du pays : elle a pour effet de reporter dans le futur le financement d'une partie des dépenses sociales actuelles, alors que le vieillissement de la population française, qui crée des besoins de financement supplémentaires à terme dans les branches retraite et maladie et pour la dépendance, justifierait au contraire la constitution de réserves par la réalisation d'excédents.

Le principe de telles réserves a conduit à la création du Fonds de réserve des retraites en 1999, mais son abondement a été jusqu'à présent très inférieur à ce qui était prévu à l'origine, et les réserves constituées à la fin de 2005 (20,6 Md€) représentent à peine le quart de la dette sociale (même en se limitant au champ de la Sécurité sociale). »

205. Une situation déficitaire généralisée – Une situation qui se détaille au travers des quatre branches du régime général. Le déficit de la Sécurité sociale, essentiellement imputable en 2002 à la branche maladie, a progressivement gagné les trois autres branches.

**TABLEAU N° 33 – SOLDE DES OPÉRATIONS COURANTES
DU RÉGIME GÉNÉRAL (HORS OPÉRATIONS EN CAPITAL)**
(en milliards d'euros et en droits constatés)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
										Solde avant mesures	Solde après mesures
Maladie	- 0,7	- 1,6	- 2,1	- 6,1	- 11,1	- 11,6	- 8	- 5,9	- 4,6	- 7,1	- 4,3
Accidents du travail	0,2	0,4	0	0,0	- 0,5	- 0,2	- 0,4	- 0,1	- 0,5	0,1	0,3
Vieillesse	0,8	0,5	1,5	1,7	0,9	0,3	- 1,9	- 1,9	- 4,6	- 5,7	- 5,1
Famille	0,2	1,4	1,7	1,0	0,4	- 0,4	- 1,3	- 0,9	0,2	0	0,3
Total régime général	0,5	0,7	1,2	- 3,5	- 10,2	- 11,9	- 11,6	- 8,7	- 9,5	- 12,7	- 8,9

Sources : Rapport AN n° 2610 – Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2006 / PLFSS 2008.

Bibliographie

- Amselek (P.), « L'inflation des dépenses de santé et le déficit de la Sécurité sociale : mythe ou réalité », *Dr. soc.* 1981, p. 202.
- Douat (E.), « Le dépassement de l'Ondam », *RFFP* 2007, n° 100, p. 175.
- Pellet (R.), « L'équilibre financier de l'assurance-maladie après la loi du 13 août 2004 », *Dr. soc.* 2004, p. 979 ; *Les finances sociales : économie, droit et politique*, LGDJ, 2001.
- Philip (L.), « La protection sociale et les nouvelles frontières entre finances publiques et finances privées », *RFFP* 2002, n° 79, p. 33.
- Schoettl (J.-E.), « La réforme de l'assurance maladie devant le Conseil constitutionnel », note sous Cons. Const. 12 août 2004, n° 2004-504 DC, *LPA* n° 185, p. 6.
- Sénat, Rapport d'information sur la dette sociale n° 345, mai 2006.

Conclusion

Le poids des finances publiques françaises

206. Le poids des finances publiques françaises peut diversement s'apprécier selon que sont pris en considération les dépenses publiques, les prélèvements obligatoires, l'endettement ou encore le déficit¹. En fonction, des contrastes peuvent apparaître entre les situations financières de l'État, des collectivités locales ou encore de la sécurité sociale.

Section 1

Le poids des dépenses publiques

207. L'histoire des dépenses publiques est celle d'une constante et importante progression.

Ainsi, entre 1828 et 1914, l'ensemble des dépenses publiques représentait 12 % du PIB.

Ce poids s'élève à environ 24 % entre les deux guerres et à la fin de la Seconde Guerre mondiale, leur poids atteint 40,8 % du PIB. Cette augmentation significative coïncide avec la création de la sécurité sociale. Depuis 1985, les dépenses publiques s'évaluent à plus de 50 % du PIB. En 2007, le poids des dépenses publiques est de 52,4 % du PIB.

Au-delà de cette appréciation globale, il est possible de préciser la part des dépenses publiques en distinguant celles relevant de l'État, des organismes divers d'administration centrale, des collectivités locales et de la sécurité sociale. Et schématiquement de constater que depuis trente ans, la dépense publique n'a cessé d'augmenter : que les dépenses de l'État ont doublé en francs constants, que les dépenses locales ont été multiplié par cinq et celles de la sécurité sociale par huit – selon le constat opéré par un groupe de travail créé au sein de l'Assemblée nationale en 1999 et ayant pour thème d'étude, l'efficacité de la dépense publique.

Bien évidemment, les théories économistes sont là pour nous expliquer les raisons de cette augmentation et notamment la loi de Wagner selon laquelle les dépenses publiques auraient tendance à croître naturellement.

1. Pour une analyse des endettements et déficits publics – Cf. n° 247 et s.

En effet, selon cette théorie, les dépenses publiques ne peuvent qu'augmenter continuellement sous l'effet combiné :

- de l'amélioration du niveau de vie ;
- du développement économique nécessitant de plus en plus d'investissements ;
- des dépenses de fonctionnement de l'administration.

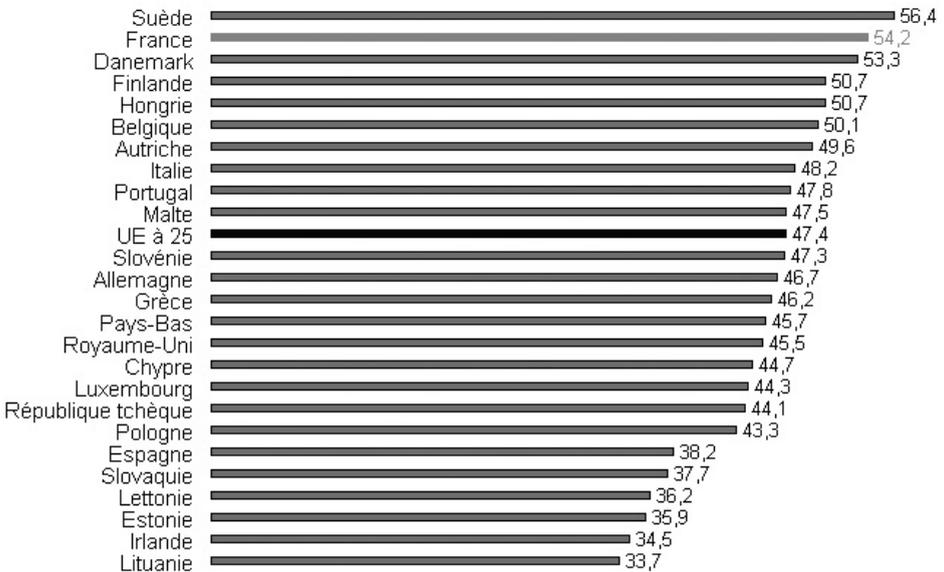
208. La nécessité d'une maîtrise de la dépense publique – Le problème est donc celui de la compressibilité des dépenses publiques. Il est au cœur de la réforme engagée par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances². La dépense publique peut être réduite – de manière significative – par le biais d'une rationalisation de cette dépense : dépenser mieux pour dépenser moins.

L'analyse comparative permet, par ailleurs – toute proportion gardée – de préciser le poids des dépenses publiques de la France par rapport à nos homologues européens.

Sans surprise, la France se situe parmi les pays pour lesquels le poids de la dépense publique est plus que significatif.

Schéma n° 6 – Les dépenses des administrations publiques en 2005

(en % du PIB)



Source : EUROSTAT.

2. Cf. n° 468 et s. – Damarey Stéphanie, *La loi organique relative aux lois de finances*, Ellipses, janvier 2004.

Section 2

Les prélèvements obligatoires

209. Les prélèvements obligatoires sont constitués des impôts et des cotisations sociales effectives reçus par les administrations publiques et les institutions européennes.

Les cotisations sociales effectives s'entendent des versements effectués par les individus et leurs employeurs – aux administrations de sécurité sociale et aux régimes privés. Elles se décomposent en charges patronales et salariales auxquelles s'ajoutent les cotisations à la charge des travailleurs indépendants et des personnes n'occupant pas d'emploi.

§1. Le poids des prélèvements obligatoires

210. Le poids des prélèvements obligatoires n'a cessé d'augmenter. Ainsi, est-il passé de 34,5 % en 1965 à 43,3 % en 2007.). L'analyse doit conduire à imputer, essentiellement, aux prélèvements sociaux, cette augmentation – et notamment la CSG qui, à compter de 1991, a fait progresser ce poids de 13,1 % à 21,8 % du PIB.

L'État, quant à lui, a enregistré une diminution du poids de ses prélèvements. Cette diminution est imputable aux transferts de compétences opérés par les lois de décentralisation et à la politique de baisse des impôts.

**TABLEAU N° 34 – PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
(en % du PIB)**

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
État et autres administrations centrales	16,1	17,4	17,1	16,4	15,7	16,9	17,1	16,2
Dont : État	14,9	16,5	16,2	15,4	14,8	15,9	16,2	15,3
Administrations publiques locales	6,8	5,3	5	5	5	5,3	5,5	5,7
Administrations de sécurité sociale	1,3	5,5	5,7	5,6	5,7	4,8	21	22,1
Institutions européennes	1	0,6	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3
Cotisations sociales effectives	19,3	16,2	16,2	16,3	16,3	16,1	–	–
Total des prélèvements obligatoires	44,5	45	44,7	43,8	43,1	43,4	43,8	44,2

Sources : 1995 : Comptes de la nation, 1997 / 2000 à 2002 : Insee, Comptes nationaux base 95 / À compter de 2003 : Insee, Comptes nationaux base 2000.

Pour une vision plus synthétique, il convient de cumuler les cotisations sociales effectives aux impôts perçus par les administrations de sécurité sociale. Ceci permet de repositionner le coût des dépenses sociales par rapport à l'ensemble des prélèvements obligatoires – ainsi qu'il résulte du rapprochement effectué à compter de l'année 2005 dans le tableau n° 34.

Bien évidemment, le poids de ces prélèvements obligatoires est en correspondance de celui des dépenses publiques. « Il va de soi – bien que cette évidence soit quelquefois perdue de vue – que le niveau des prélèvements obligatoires est étroitement conditionné par celui des dépenses publiques : ce sont celles-ci qui rendent ceux-là nécessaires » – Rapport D. de la Martinière et de la Commission d'étude des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages, 1996.

§2. La création du Conseil des prélèvements obligatoires

211. La loi n° 2005-538 du 20 avril 2005 crée, en remplacement du Conseil des impôts, un Conseil des prélèvements obligatoires (CPO).

Cette création était déjà prévue par la loi de finances pour 2005 mais le Conseil constitutionnel a jugé que cette disposition n'avait pas sa place dans la loi de finances et a donc censuré ce cavalier budgétaire – Cons. const., 29 décembre 2004, Loi de finances pour 2005, 511 DC.

Le Conseil des prélèvements obligatoires reprend les compétences du Conseil des impôts en les élargissant. Le CPO a vocation à analyser non seulement les impôts prélevés par l'État et les collectivités territoriales mais également les cotisations sociales. Sur cette base, le CPO sera chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires et de formuler des recommandations à leur sujet.

Chaque année, le CPO remettra au Président de la République et au Parlement, un rapport rendant compte de l'exécution de ses travaux. Son premier rapport (2007) a été consacré à la fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle.

Le CPO sera présidé par le Premier président de la Cour des comptes et composé de huit magistrats et fonctionnaires ainsi que de huit personnalités qualifiées, choisies pour leur expérience professionnelle – désignées pour une période de deux ans, renouvelable une fois.

Bibliographie

- Euzéby (A.), « L'incidence des prélèvements obligatoires », *RFFP* 1996 n° 55 p. 81.
- Philip (L.), « Impositions de toutes natures, redevances, cotisations sociales et prélèvements obligatoires », in *Mélanges Amselek*, 2005, p. 677.

Chapitre 4

L'apparition des finances européennes

Le budget de l'Union européenne

Plan du chapitre

Section 1 : Le budget de l'Union européenne : entre autonomie financière et pouvoir financier

Section 2 : Le Budget de l'Union européenne

§1 : Les dépenses communautaires

§2 : Les ressources communautaires

§3 : La maîtrise du budget de l'Union européenne

Section 3 : La participation des États membres au budget de l'Union européenne

Résumé

Avec une moyenne de 100 milliards d'euros, le budget européen ne représente que 1 % du revenu national brut de l'Union européenne. Aussi modeste soit-il, le budget de l'Union européenne suscite néanmoins conflits et oppositions entre États membres dans la détermination de son montant et de la participation des États membres. Cette dernière est, en effet, devenue la principale ressource communautaire alors qu'elle avait été créée à la manière d'une variable d'ajustement.

212. Dans le cadre du Traité de Rome – signé le 25 mars 1957 entre la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg – le dispositif financier prévoyait un système de ressources propres dont le principe est actuellement inscrit à l'article 269 – « le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres. ».

L'institution d'un système des ressources propres est synonyme d'*autonomie financière*.

Parallèlement à cette conquête de l'autonomie financière, l'histoire financière de l'Union européenne est également celle de la *conquête du pouvoir financier* par le parlement européen.

Section 1

Le budget de l'Union européenne, entre autonomie financière et pouvoir financier

213. Le financement de l'Union européenne est une source constante de conflits entre les membres de l'Union. Déjà, des problèmes de financement étaient à l'origine de la politique de la « Chaise vide » pratiquée par le Général De Gaulle en 1965.

Ceci devait conduire à une proposition du président de la Commission Walter Hallstein, tendant au transfert des droits de douane à la Communauté et à une modification des règles de vote.

Le sommet de La Haye en décembre 1969 a conduit à la création de ressources propres destinées à couvrir toutes les dépenses : les droits de douane et les prélèvements agricoles (perçus sur les importations), le produit d'une taxe sur la valeur ajoutée de 1 % perçue de façon uniforme dans les États membres – constituent les ressources de la Communauté.

214. L'exercice du pouvoir financier – Parmi les institutions même de l'Union, la difficulté a résidé dans l'exercice du pouvoir financier. Plusieurs réformes ont permis, progressivement, de renforcer les pouvoirs du Parlement en matière financière – notamment en procédant à une distinction entre dépenses obligatoires (DO – découlant du Traité et maîtrisées par le Conseil) et dépenses non obligatoires (DNO – pour lesquelles un pouvoir de décision fut accordé au Parlement)¹.

Élu au suffrage universel direct depuis 1979, le Parlement européen va également profiter d'une amélioration de la procédure budgétaire au travers d'un accord passé avec la Commission et le Conseil en 1988. Trois objectifs ont été fixés par cet accord :

- l'amélioration du financement par la création d'une ressource nouvelle assise sur le PNB ;
- la maîtrise des dépenses par la fixation d'un plafond annuel en volume pour chaque catégorie de dépenses, le total ne devant pas excéder le plafond des ressources propres ;
- la réorientation de la dépense en fonction des nouveaux objectifs prioritaires communautaires.

Avec cette réforme, la Communauté a bénéficié d'un renforcement de crédibilité avec l'adoption des budgets suivants dans les délais et le respect des objectifs politiques fixés.

Une nouvelle évolution aurait pu s'amorcer avec le Traité constitutionnel. En effet, celui-ci offrait la possibilité au Conseil de fixer, par une loi européenne, les dispositions applicables au système de ressources propres de l'Union. Il

1. Cf. n° 811.

aurait donc été possible de créer de nouvelles catégories de ressources propres et d'en abroger. Le Conseil devant alors statuer à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.

Bien évidemment, le budget de l'Union européenne dépend des contributions des États membres² et est donc soumis, sous cette perspective, à certains aléas politiques. La participation financière de la Grande-Bretagne est, sur ce point, symptomatique : entre la correction britannique obtenue par Margaret Thatcher en 1984 et les difficiles négociations du budget européen pour la période 2007-2013³.

Section 2

Le budget de l'Union européenne

215. Le budget de l'Union européenne est, comparativement aux richesses de ses États membres, modique. Et l'arrivée des dix derniers États membres n'en a guère augmenté significativement le montant. Le budget européen traduit, ainsi, la volonté des États membres – notamment fondateurs – de limiter le poids de ce budget

TABLEAU N° 35 – MONTANT DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE
(en milliards d'euros)

Année	Montant du budget
1999	96,9
2000	93,3
2001	96,2
2002	98,6
2003	99,7
2004 – UE 15	99,5
2004 – UE 25	111,3
2005 – UE 25	116,5
2006	111,9
2007	126,5
2008	129,2

Source : EUROSTAT.

2. Cf. également n° 240 et s.

3. Cf. n° 241.

§1. Les dépenses communautaires

216. Les dépenses de l'Union européenne se distinguent en dépenses de fonctionnement et d'intervention.

217. Les dépenses de fonctionnement – Ces dépenses sont peu importantes dans le budget de l'Union européenne – 5,3 % en 2003 – en comparaison du poids que représentent ces dépenses pour les États membres de l'Union européenne et notamment pour la France dont les dépenses de fonctionnement représentent 45 % de son budget.

Ces dépenses de fonctionnement sont constituées des salaires (plus de 35 000 emplois en 2006), des retraites des fonctionnaires européens, des dépenses liées aux immeubles et au matériel.

218. Les dépenses d'intervention – Ces dépenses sont liées à des actions et des politiques de l'Union. Si la PAC a pu représenter le premier poste d'intervention avec 45 % du budget de l'Union européenne jusqu'en 2006, elle est désormais devancée par les actions structurelles, qui représentent dans le budget 2008 – et sous le vocabulaire de Croissance durable – 44,9 % du budget. Désormais, doivent être distinguées, parmi les dépenses d'intervention :

- ressources naturelles (stabilité des communautés agricoles, développement durable dans les zones rurales, amélioration de la protection et de l'information dans le domaine de l'environnement) ;
- croissance durable (favoriser la croissance grâce aux investissements régionaux) – 44,9 % du budget de l'Union ;
- action internationale (contribuer à la paix, la stabilité et la prospérité au-delà des frontières de l'Union) ;
- liberté, sécurité et justice (assistance aux pays de l'Union dans la gestion des flux migratoires, sécurité des produits livrés aux consommateurs, promotion de la diversité culturelle

TABLEAU N° 36 – RÉPARTITION DES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES
– BUDGET 2008

	Montant en milliards d'euros	Valeur relative
Croissance durable	58	44,9
Ressources naturelles	55	42,6
Administration	7,3	5,8
Action internationale	7,3	5,7
Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1,3	1
Total des dépenses	129,1	100

§2. Les ressources communautaires

219. Les quatre ressources propres – Les ressources communautaires se sont progressivement diversifiées lorsqu'a été créé un système de ressources propres lié à l'établissement de l'Union douanière – par décision du Conseil du 21 avril 1970.

Le financement de l'Union européenne repose actuellement sur quatre ressources propres⁴ qui sont perçues par les États membres pour le compte de l'Union (voir tableau page suivante).

220. Les droits de douane – Ces droits sont perçus sur les importations en provenance des pays tiers. Ils sont établis en application d'un tarif douanier commun en vigueur aux frontières extérieures de l'Union.

Rappelons que les droits de douane entre les pays membres de l'Union ont disparu au 1^{er} juillet 1968, conformément à l'objectif premier du Traité de Rome du 25 mars 1957 créant la Communauté économique européenne (CEE) et établissant un marché commun.

Le produit de ces droits de douane a tendance à diminuer en raison des accords d'échange passés entre l'Union européenne et des États tiers.

221. Les prélèvements agricoles – Ces prélèvements sont perçus sur les importations en provenance de pays tiers, résultent de la politique agricole commune.

Ces taxes doivent compenser la différence entre les cours mondiaux de ces produits agricoles et leur prix plus élevé dans l'Union européenne.

222. La taxe sur la valeur ajoutée – La TVA communautaire est prélevée sur la base d'une assiette harmonisée entre États membres (et plafonnée à 50 % du PNB de l'État membre) par application d'un taux de 0,3 %. Un taux qui a évolué : initialement fixé à 1 %, augmenté à 1,4 % entre 1985 et 1994 pour reprendre ensuite son taux initial et diminué à 0,5 % depuis 2004.

La ressource TVA a pu constituer la principale ressource du budget de l'Union européenne (jusqu'à 70 % du total des ressources communautaires) en 1990. Mais désormais, la principale ressource communautaire est la ressource RNB.

223. La ressource RNB – Depuis 1988, l'Union européenne perçoit une ressource PNB qui a vocation à équilibrer le budget de l'Union – transformée ensuite en ressource RNB en 1995. Son montant est déterminé par l'application d'un taux, représentant la part du PNB d'un État membre dans le PNB communautaire, au montant total à encaisser au titre de cette ressource.

Le montant total perçu au titre de la ressource RNB est, en effet, adapté chaque année et correspond à la différence entre les dépenses et le produit des trois

4. Les autres ressources du budget communautaire s'entendent des intérêts bancaires, des contributions des pays tiers à certains programmes communautaires, des remboursements d'aides communautaires non utilisées, des prélèvements opérés sur les revenus du personnel...

TABLEAU N° 37 – ÉVOLUTION DES RECETTES COMMUNAUTAIRES
(en millions d'euros)

Types de recettes	Prélèvements agricoles		Droits de douane		TVA		Quatrième ressource		Divers		Total	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
1975	590	9,2	3 151	49,3	—	—	—	—	2 644	41,4	6 385	100
1980	2 003	12,2	5 906	35,9	7 258	44,2	—	—	1 265	7,7	16 432	100
1985	2 179	7,8	8 310	29,6	15 219	54,2	—	—	2 377	8,4	28 085	100
1990	1 876	4	10 285	22,1	27 440	59,1	95	0,2	6 773	14,6	46 469	100
1995	1 945	2,6	12 509	16,7	39 183	52,2	14 191	18,9	7 249	9,7	75 077	100
2000	2 039	2,3	11 665	13	34 049	38,1	37 805	42,3	3 883	4,3	89 441	100
2004	1 219	1,2	10 155	10,2	14 324	14,4	73 221	73,4	805	0,8	99 724	100
2005	1 119	1,1	12 031	12,2	15 556	15,8	68 884	70,1	794	0,8	98 384	100
2006	764	0,7	12 905	11,7	15 884	14,3	80 563	72,8	556	0,5	110 672	100
2007	1 449	1,3	15 083	13,2	18 517	16,3	71 153	62,5	7 642	6,7	113 845	100
2008	2 316	1,9	16 431	13,6	19 095	15,9	81 077	67,4	1 425	1,2	120 346	100

Sources : Vade-mecum budgétaire 2000 / Jaune annexé au PLF 2005 / Budget 2006, loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, JO n° 304 du 31 décembre 2005 / Site Europa.

autres ressources propres. La ressource RNB se présente donc comme une variable d'ajustement.

Cette ressource RNB a progressivement remplacé la ressource TVA. Pourtant, cette ressource était dite complémentaire, c'est-à-dire qu'elle n'avait vocation à être perçue que si les autres ressources propres étaient insuffisantes pour couvrir les dépenses. La ressource PNB représente actuellement près de 70 % du budget de l'Union !

En effet, les différentes négociations du GATT ont réduit les droits de douane et le niveau de protection agricole. Mécaniquement, cette baisse de ressources a nécessité une augmentation des contributions des États membres.

§3. La maîtrise du budget de l'Union européenne

224. La volonté des États membres, en matière budgétaire, est celle d'une maîtrise du volume du budget communautaire – le principe d'une telle maîtrise a été retenu par une décision du Conseil du 24 juin 1988.

En mars 1999, les chefs d'État ou de Gouvernement des États membres, réunis au Sommet de Berlin ont décidé de plafonner le montant des ressources propres à 1,27 % du PNB⁵. L'objectif est de maîtriser les dépenses de l'Union européenne. Le pourcentage n'a pas évolué depuis mais en revanche le calcul s'effectue, non plus sur la base du PNB mais sur celle du RNB⁶. Pour des raisons d'ajustement entre PNB et RNB, le pourcentage de référence a été abaissé à 1,24 %.

Section 3 La participation des États membres au budget de l'Union européenne

225. Les contributions nationales ont cédé la place au mécanisme des ressources propres en 1970. Ce financement autonome de l'Union européenne s'appuie sur ces quatre ressources que sont les droits de douane, les droits agricoles, la TVA communautaire et la ressource RNB que chaque État doit verser au budget européen. Sur ces bases, il est possible pour chaque État de déterminer sa participation au budget de l'Union européenne.

5. Le produit national brut (PNB) mesure la valeur ajoutée par les unités institutionnelles françaises (personnes morales ou physiques) quels que soient les lieux d'activités de ces unités.

Tandis que le produit intérieur brut (PIB) mesure la production effective sur le territoire économique national des unités institutionnelles résidentes quelle que soit leur nationalité. En 2005, le PIB de la France s'élève à 1 800 milliards d'euros.

6. Le revenu national brut (RNB) ajoute au PIB le revenu tiré des échanges (commerciaux, transferts de revenus, mouvements de capitaux et flux monétaires) entre la France et le reste du monde. À cette somme, sont retirés les revenus transférés par des agents résidents vers le reste du monde.

**TABLEAU N° 38 – PARTICIPATION DES ÉTATS MEMBRES
AU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE
(en %)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Allemagne	28,3	25,1	25,5	24,8	24,4	22,6	23	21,3	20,9	20,3	19,7
Autriche	2,8	2,5	2,5	2,4	2,6	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,1
Belgique	3,9	3,8	3,9	3,9	4,4	3,9	4,2	4	4	4	3,9
Bulgarie	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,3	0,3
Chypre	–	–	–	–	–	–	–	0,1	0,2	0,2	0,2
Danemark	2	2,1	2	1,9	2,2	2,2	2,1	2	2	2,1	2,1
Grèce	1,6	1,6	1,6	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Espagne	7,1	7	7,6	7,3	8,2	8,4	8,9	8,8	8,7	9,4	0,5
Estonie	–	–	–	–	–	–	–	0,1	0,1	0,1	0,1
Finlande	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5
France	17,5	16,5	17	16,5	17,9	18,2	18,1	16,8	16,6	16,3	16
Hongrie	–	–	–	–	–	–	–	0,6	0,9	0,8	0,8
Irlande	0,9	1,2	1,3	1,2	1,5	1,3	1,4	1,3	1,3	1,5	1,5
Italie	11,5	12,9	13	12,5	14,4	14,5	14,1	14,5	13,7	13,1	12,8
Lettonie	–	–	–	–	–	–	–	0,1	0,1	0,1	0,2
Lituanie	–	–	–	–	–	–	–	0,1	0,2	0,2	0,2
Luxembourg	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Malte	–	–	–	–	–	–	–	0,04	0,04	0,1	0,1
Pays-Bas	6,4	6,2	6,2	6,2	6,8	5,8	5,9	5,5	5,3	5,6	5,6
Pologne	–	–	–	–	–	–	–	1,4	2,3	2,4	2,4
Portugal	1,4	1,3	1,5	1,4	1,6	1,5	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4
République Tchèque	–	–	–	–	–	–	–	0,6	1	1	1,1
Roumanie	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,9
Royaume-Uni	11,9	15,2	13,4	15,8	9,6	13,1	11,9	12,3	12,1	12,5	12,4
Slovaquie	–	–	–	–	–	–	–	0,2	0,4	0,4	0,4
Slovénie	–	–	–	–	–	–	–	0,2	0,3	0,3	0,3
Suède	3,1	2,9	2,8	3	2,9	2,7	3	2,8	2,8	2,7	2,6

Sources : « jaune » annexé au PLF 2005, d'après des documents de la Commission européenne / Projet LFI 2008, Rapport Sénat n° 91.

La participation de la France au budget de l'Union européenne prend la forme d'un prélèvement sur recettes⁷ d'un montant de 16,83 milliards d'euros en 2007. L'essentiel de ce prélèvement est constitué de la ressource RNB qui représente 63 % de cette participation. Sur cette base, la France se positionne juste derrière l'Allemagne en terme de participation au budget de l'Union européenne avec une participation à hauteur de 16 % au budget européen contre 19,7 pour l'Allemagne en 2007.

Le budget des Communautés européennes est, aujourd'hui, confronté à de nouvelles difficultés : la croissance, qui avait permis la réussite de la réforme de 1988, stagne ; les États sont réticents à augmenter les ressources communautaires et remettent, parfois, en cause le montant de leur contribution – en fonction de l'avantage qu'ils retirent de l'adhésion à l'Union européenne⁸.

Bien évidemment, l'élargissement européen ne fait qu'accentuer ce malaise.

Bibliographie

- Commission européenne – Le financement de l'Union européenne – Rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres – COM(2004) 505 – <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l34016.htm>
- Gojat (G.), « Les ressources propres des communautés européennes », *Rev. sc. législ. fin.*, 1972, p. 515 ; Les finances de la Communauté européenne, *RFFP*, 1983 n° 4.
- Molinier (J.), « À la veille du réexamen annoncé des finances de l'Union européenne : remise à plat ou réajustement ? », *RFFP* 2007 n° 100, p. 341.

7. Cf. n° 236.

8. Cf. n° 239.



**Sous-
titre
2**

La multiplicité des flux financiers publics

226. Finances de l'État, locales, sociales ou encore communautaires établissent nécessairement des liens financiers entre elles. Les flux financiers existants entre ces différentes sphères intensifient la perception qu'il convient d'avoir des finances publiques.

Il peut être difficile de percevoir ces liens financiers dans toute leur intensité – notamment en raison de la complexité de certains d'entre eux. Il n'est également pas envisageable de préciser en toute exhaustivité la multitude des liens financiers pouvant ainsi s'établir. Tout au plus, le présent chapitre aura vocation à préciser les principaux de ces flux financiers et d'en percevoir les interactions. Le propos pourra se compléter de liens financiers ponctuels qui peuvent s'établir entre les budgets publics et qui se formalisent au travers de techniques budgétaires et comptables qui seront étudiés dans la 2^e partie consacrée à l'élaboration des budgets publics.

Par ailleurs, parmi ces flux étudiés, une distinction pourrait s'opérer entre les transferts financiers synonymes de charges budgétaires (aides et autres participations accordées) et les relations de trésorerie (et notamment celles qui seront évoquées entre l'État et les collectivités territoriales au travers des avances consenties par le premier aux secondes ou encore du rôle de caissier joué par l'État). La perspective diffère alors nécessairement. Pourtant, les relations de trésorerie peuvent également s'envisager en terme de flux financiers nets en raison de leurs implications budgétaires indirectes.

Chapitre 1

Les flux financiers en provenance de l'État

Plan du chapitre

Section 1 : À destination des collectivités territoriales

§1 : Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales

§2 : Les prêts et avances consentis

Section 2 : À destination de l'Union européenne

Section 3 : À destination de la Sécurité sociale

Résumé

Très logiquement, le budget de l'État alimente les trois autres sphères financières publiques – à raison de flux financiers d'intensité variable – subventions, cotisations et autres participations de toute nature contribuent à alimenter les budgets publics et conduisent à percevoir le budget de l'État comme un budget irradiant l'ensemble des finances publiques.

Section 1

À destination des collectivités territoriales

227. Les principaux flux financiers en provenance du budget de l'État et à destination des budgets locaux prennent la forme d'aides et autres concours financiers accordés par l'État ainsi que de prêts et avances consentis aux collectivités locales.

§1. Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales

228. Les concours financiers de l'État aux collectivités locales s'entendent, de manière essentielle, des dotations¹ et autres transferts ainsi que des compensations d'exonérations et de dégrèvements d'impôts locaux².

1. Cf. n° 172.

2. Cf. n° 230.

Le montant total des ressources transférées par l'État aux collectivités territoriales s'est élevé en 2005 à 61,8 milliards d'euros. Ces concours se caractérisent par leur diversité – ainsi que l'exprime le tableau suivant. Par delà ces données chiffrées, ce tableau permet de saisir toute la diversité des concours financiers dont bénéficient les collectivités territoriales – et s'agissant plus particulièrement des dotations versées, d'expliquer la réforme initiée par la loi de finances pour 2004³.

**TABLEAU N° 39 – CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT
AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2004**
(en millions d'euros)

Dotations sur crédits budgétaires	
Dotation globale d'équipement	860
Dotation régionale d'équipement scolaire	598
Dotation départementale d'équipement des collèges	297
Dotation générale de décentralisation	797
Dotation générale de décentralisation Corse	245
Dotation de décentralisation formation professionnelle	1 862
Dotation de développement rural	116
Subventions de fonctionnement et d'équipement des ministères	1 721
Total dépenses nettes du budget général	6 496
Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs	10 732
Comptes spéciaux du Trésor, dont fonds national de l'eau et FNDS	40
Total budget général et comptes spéciaux	17 268
Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales	
Dotation globale de fonctionnement	36 880
Dotation spéciale instituteur	185
Dotation élu local	47
Compensation de la suppression de la part des salaires dans les bases de la taxe professionnelle	111
Dotation de compensation de la taxe professionnelle	1 258
Fonds de compensation pour TVA	3 910
Amendes forfaitaires de la police de la circulation	542
Reversement de la TIPP à la Corse	29
Total des prélèvements sur recettes	42 962

Sources : Jaune budgétaire PLF 2006 « Effort financier de l'État aux collectivités locales » – Cour des comptes, Rapport 2005 sur les résultats et la gestion budgétaire.

3. Cf. n° 133 et 182.

Avec la loi organique du 1^{er} août 2001, les concours financiers de l'État sont clairement précisés au travers d'une Mission « Relations avec les collectivités territoriales » qui distinguent, en ses programmes, les concours financiers selon qu'ils sont versés aux communes et à leurs regroupements, aux départements ou encore aux régions.

À cette mission, doit également s'ajouter le programme Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux de la mission Remboursements et dégrèvements pour un montant de 16,03 milliards d'euros avec la loi de finances pour 2008.

Au total, les concours financiers de l'État à destination des collectivités territoriales représentent chaque année environ 60 milliards d'euros.

A. Le contrat de stabilité

229. Depuis 1996, les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales se sont formalisées au travers d'un contrat – initialement pacte de stabilité financière, devenu avec l'article 57 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 29 décembre 1988), un contrat de croissance et de solidarité et avec l'article 36 de la loi de finances pour 2008 (n° 2007-1822 du 24 décembre 2007) un contrat de stabilité.

Institué pour trois ans, ce contrat a été successivement reconduit⁴ et poursuit un double objectif :

- garantir la prévisibilité des ressources des collectivités territoriales ;
- associer les collectivités territoriales à l'effort de maîtrise de la dépense publique.

Le contrat de stabilité repose, notamment, sur la définition d'une enveloppe normée qui regroupe les principaux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, et dont l'évolution annuelle dépend d'indices macro-économiques. Les concours financiers sont ainsi contractualisés dans leur montant afin d'assurer, tant pour l'État que pour les collectivités locales, une meilleure prévisibilité de l'évolution des dotations. Avec la loi de finances pour 2008, il a été décidé une progression des concours financiers de cette enveloppe selon le même rythme que les dépenses de l'État, c'est-à-dire comme l'inflation (+ 1,6 % en 2008).

TABLEAU N° 40 – TAUX D'ÉVOLUTION DEPUIS 1999

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1,82	1,48	2,32	2,26	1,89	1,67	2,63	2,37	2,54	1,6

Source : Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales.

4. En 2002 (article 39 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) ; en 2003 (article 51 de la loi de finances pour 2003 – n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) ; en 2004 (article 57 de la loi de finances pour 2004 – n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) ; en 2005 (article 51 de la loi de finances pour 2005 – n° 2004-1484 du 30 décembre 2004) ; en 2006 (article 36 de la loi de finances pour 2006 – n° 2005-1719 du 30 décembre 2005).

L'enveloppe normée des concours financiers de l'État s'est élevée en 2007 à 45,4 milliards d'euros.

B. Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales

230. Les concours financiers de l'État peuvent se présenter, dans le cadre des lois de finances, comme une charge budgétaire – qui grève d'autant le budget de l'État – ou comme un prélèvement sur recettes. En 2005, 74 % de ces concours financiers ont pris la forme de prélèvements sur recettes.

La technique du prélèvement sur recettes peut être définie comme une « rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'État au profit des collectivités locales ou de l'Union européenne en vue de couvrir des charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'État » – Cons. const., 29 décembre 1982, Loi de finances pour 1983, 154 DC ; Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, p. 71.

En d'autres termes, les prélèvements sur recettes s'entendent de sommes en provenance du budget de l'État mais qui ne constituent pas une charge pour ce dernier.

Le prélèvement sur recette doit être perçu comme une technique de recouvrement conduisant à faire transiter ces sommes par le budget de l'État.

Il existe deux types de prélèvements sur recettes : ceux à destination des collectivités territoriales et ceux à destination de l'Union européenne⁵.

S'agissant des prélèvements à destination des collectivités territoriales, la Cour des comptes distingue traditionnellement trois types de prélèvements sur recettes :

- les prélèvements présentant un caractère compensatoire (ex. : prélèvement au profit du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale) ;
- les prélèvements ayant un caractère de subvention (DGF, dotation au FNPTP, dotation élu local) ;
- les prélèvements constitutifs d'affectation de recettes (produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation, dotation au bénéfice des collectivités territoriales de Corse).

C'est cette technique qui a été utilisée en 1999 dans le cadre de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle pour un montant de 13 MdF (1,98 MdE) et, en 2000, de 23 MdF (3,51 MdE).

231. L'usage contesté du prélèvement sur recettes – L'usage du prélèvement sur recettes a suscité l'interrogation dès lors que les concours financiers de l'État transitaient, tantôt par le biais de cette technique, tantôt par le biais d'une

5. Les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne seront étudiés n° 236.

charge inscrite au budget de l'État. La question se posait alors du critère de répartition entre ces deux modalités d'attribution.

Document n° 9 – Rapport Sénat – Loi de finances pour 2004 – Tome III – Annexe 23 : Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales : décentralisation – Rapport n° 73 (extrait)

Les prélèvements sur recettes de l'État représentaient, en 2003, les deux tiers des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Les critères qui président à la répartition de ces concours entre les deux techniques de budgétisation sont flous, et font l'objet d'appréciations divergentes.

Toutefois, l'article 6 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dispose que « un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocedé 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. Ces prélèvements sur recettes de l'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte ».

Selon cette définition, les dotations globales, les compensations d'exonération fiscales et les crédits servant à compenser les transferts de compétence ont leur place en prélèvements sur les recettes de l'État. Un tel choix évite d'ailleurs de « gonfler » le budget du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, de manière artificielle, dès lors que ces crédits ne correspondent pas à des charges de l'État, mais à des charges supportées par les collectivités territoriales. Cette évolution est d'autant plus souhaitable car, dans le cadre défini par la loi organique du 1^{er} août 2001 précitée, s'il sera souhaitable de prévoir une information sur le montant et la répartition des prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales (...) il serait difficile d'associer des objectifs et des indicateurs de performances à des crédits sur lesquels l'État n'a aucun contrôle.

Ainsi, comment expliquer que les compensations fiscales pouvaient être tantôt inscrites en crédits budgétaires – à l'instar de la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation – ; tantôt en prélèvements sur recettes – à l'instar de la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle.

La Cour des comptes elle-même a contesté la technique des prélèvements sur recettes – de définition incertaine mais également en ce qu'elle nuisait à l'information des parlementaires : « ... la Cour réitère son souhait, tant pour des raisons juridiques que pour des raisons techniques, de voir la formule des prélèvements sur recettes abandonnée, sous réserve de trouver un mode de présentation apportant des améliorations significatives à l'information parlementaire et à l'exercice des contrôles » – Rapport Cour des comptes sur l'exécution du budget 1995.

Contestée⁶, la technique des prélèvements sur recettes a pourtant été consacrée par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

6. À l'exemple du principe d'universalité budgétaire – Cf. n° 613 et s. – que le prélèvement sur

232. Les prélèvements sur recettes, une technique consacrée par la Lolf

– Le prélèvement sur recettes présente la particularité de n'avoir pas été prévu par l'ordonnance du 2 janvier 1959. Dans les faits, cette technique a été mise en œuvre pour la première fois en 1969 pour remplacer les impôts locaux supprimés et en 1971 pour assurer la contribution de la France au budget des Communautés européennes.

En dépit des critiques qui ont pu être formulées à l'encontre de cette technique, elle n'a pas pour autant disparu avec la Lolf. Au contraire, celle-ci l'a consacrée en son article 6 : *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 les charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte.*

Plusieurs raisons expliquent cette consécration et notamment :

- la nécessité de clarifier une technique – tant dans sa définition que dans son périmètre d'action ;
- la Lolf qui, en instaurant une logique de résultats et une responsabilisation par objectifs⁷, implique nécessairement que les crédits correspondant soient identifiés en tant que tels et positionnés en conséquence. Si l'État ne dispose d'aucune marge de manœuvre dans la gestion des crédits, ceux-ci doivent se signaler, dans le cadre de la loi de finances, au travers de la technique des prélèvements sur recettes. Et inversement.

Apparaissent ainsi des critères de répartition des crédits – qui faisaient jusque là défaut – et qui vont permettre de répartir les concours financiers de l'État selon qu'ils représentent ou non une charge pour le budget de l'État.

recettes aurait été susceptible de méconnaître. Saisi de cette question, le Conseil constitutionnel a rappelé, dans sa décision du 29 décembre 1982, la nécessité d'un contrôle efficace du Parlement lequel exige que les recettes et les dépenses figurent au budget pour leur montant brut sans être contractées. Et de relever que « le mécanisme des prélèvements sur recettes (au profit des collectivités locales et des Communautés européennes) n'introduit dans la présentation budgétaire aucune contraction qui serait contraire à l'article 18 de l'ordonnance organique ; qu'en effet, l'état A énumère et évalue la totalité, avant prélèvement, des recettes de l'État, puis désigne et évalue chacun des prélèvements opérés, dont le total est, ensuite, déduit du montant brut de l'ensemble des recettes ; que cette présentation ne conduit pas à dissimuler une recette ou une fraction de recette de l'État non plus qu'à occulter une charge ; que si dans le tableau d'équilibre (...) ne figure que le montant des ressources totales diminué des prélèvements, sans que soit reprise la décomposition figurant à l'état A, cette présentation n'est pas contraire au principe de non contraction alors surtout que l'article (contenant le tableau d'équilibre) renvoie expressément (audit) état.

Considérant (...) que les prélèvements sur recette opérés au profit des collectivités locales ou des Communautés européennes ne sont pas constitutifs d'une affectation de recettes au sens de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'en effet, le mécanisme de ces prélèvements ne comporte pas, comme l'impliquerait un système d'affectation, l'établissement d'une corrélation entre une recette de l'État et une dépense incombant à celui-ci ».

7. Cf. *infra*, n° 491.



La loi de finances pour 2004 a ainsi procédé, sur cette base, à quelques modifications – notamment en basculant en prélèvements sur recettes 95 % de la DGD ou encore les compensations relatives à la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation. Et inversement, la dotation de développement rural – qui jusqu'alors prenait la forme d'un prélèvement sur recettes, a basculé en crédits budgétaires.

Ces modifications conduisent à une augmentation significative du montant des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales.

Par ailleurs, l'encadrement de ces prélèvements sur recettes par la Lof conduit :

– à en limiter l'usage au profit uniquement des collectivités territoriales et des Communautés européennes (entre 1975 et 1978, un prélèvement sur recettes avait été opéré au profit de la sécurité sociale afin d'assurer la prise en charge par l'État de certaines dépenses) ;

– à justifier ces prélèvements dans une annexe spécifique ; – les parlementaires à se prononcer par un vote spécifique dans la première partie de la loi de finances.

233. La part prépondérante des prélèvements sur recettes parmi les concours financiers de l'État – Les concours financiers de l'État à destination des collectivités territoriales prennent essentiellement la forme de prélèvements sur recettes : 62 % en 2003, 76 % en 2004 et 74 % en 2005 pour un montant de 45,8 milliards d'euros.

**TABLEAU N° 41 – PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES
AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
(en LFI)**

	Montant	
1997	166,88	En milliards de francs
1998	164,49	
1999	163,12	
2000	189,53	
2000	28,89	En milliards d'euros
2001	31,67	
2002	34,70	
2003	36,74	
2004	45,16	
2005	45,73	
2006	47,40	
2007	49,45	
2008	51,21	

La part des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales a significativement augmentée en 2004 en raison des réformes apportées aux concours financiers de l'État par la loi de finances pour 2004 mais également des clarifications apportées à cette technique des prélèvements sur recettes par la Lolf.

§2. Les prêts et avances consentis

234. Le recouvrement des impôts locaux – La fiscalité locale, recouvrée par les services fiscaux de l'État, est une ressource essentielle pour les budgets locaux⁸. Or, ces impôts ne sont, pour chaque année considérée, recouverts qu'à compter de septembre. L'État procède donc dès le début de cet exercice budgétaire à des avances consenties aux collectivités locales sur le produit à venir de la fiscalité locale.

Ces avances sont retracées au travers d'un compte spécial⁹ – compte d'avances sur impôts locaux dont le fonctionnement était régi par l'article 34 de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, désormais remplacé par le compte de concours financiers intitulé « Avances aux collectivités territoriales ».

Ce compte spécial représentait à lui seul 67 % des recettes des comptes spéciaux du Trésor en 2002 – et 90 % des recettes des comptes d'avances.

Ce compte permet de verser, chaque mois, par douzième, le montant des rôles émis l'année précédente. Bien évidemment, le décalage calendaire entre recettes et dépenses représente un coût en trésorerie pour l'État – 325 millions d'euros en 2002.

235. Les frais de recouvrement des impôts locaux – Le recouvrement par les services fiscaux de l'État de cette fiscalité locale peut également s'identifier en terme de coûts liés à l'établissement de l'assiette et au recouvrement de l'impôt.

En effet, en contrepartie de ces différentes charges, l'État perçoit sur le montant de l'imposition recouvrée, des frais de gestion (en application de l'article 1641 CGI) qui constituent la contrepartie des dépenses supportées par l'État, non seulement pour établir et recouvrer les impôts locaux (taux de 4,4 %) mais également pour financer les dégrèvements accordés (taux de 3,6 %). Le montant de ces frais de gestion est régulièrement contesté, en ce qu'il dépasserait de loin le coût supposé des services ainsi fournis par l'État. S'il est reconnu que le coût réel des impositions locales pour l'État (1,15 milliards d'euros en 2004) est très inférieur au prélèvement qu'il perçoit pour frais d'assiette et de recouvrement (2,72 milliards d'euros en 2004), en revanche, le constat inverse doit être opéré pour les frais de dégrèvements et admission en non valeur

8. Cf. n° 146 et s.

9. Cf. n° 608 et s.

(2,28 milliards d'euros en 2006) qui s'avèrent être très inférieurs à leur coût réel (13,34 milliards d'euros en 2006) – Sénat, PLF 2006, Relations avec les collectivités territoriales – Compte spécial avances aux collectivités territoriales, Avis n° 104.

Section 2

À destination de l'Union européenne

236. Les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne – La contribution de l'État au budget de l'Union européenne se formalise au travers de la technique des prélèvements sur recettes – consacrée par la Lolf en son article 6¹⁰.

Ces prélèvements traduisent le souci exprimé par le Conseil des communautés européennes de développer les ressources propres des Communautés en remplacement des contributions financières des États membres – Décision du 21 avril 1970.

Les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne se distinguent en :

– impôts communautaires recouverts par chaque État membre. Leur montant transite par le budget de l'État. Les impôts communautaires s'entendent des droits de douane, des prélèvements agricoles, de la cotisation à la production sur les sucres. Ces impôts communautaires frappent les importations aux frontières extérieures de l'Union européenne ;

– contributions financières complémentaires prélevées sur le budget de l'État en fonction du chiffre d'affaires soumis à la TVA et du revenu national brut.

À l'instar des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, ceux pratiqués au profit des communautés européennes ont également été contestés. La Cour des comptes estimant que ces prélèvements étaient retracés à tort dans le budget de l'État – Rapport sur l'exécution du budget 1995.

237. La maîtrise des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne – En constante progression, le montant de ces prélèvements sur recettes est néanmoins maîtrisé en raison de la volonté clairement affichée de certains États membres de l'Union européenne de limiter le montant du budget européen¹¹.

10. Cf. n° 613.

11. Cf. n° 224.

**TABLEAU N° 42 – PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES
AU PROFIT DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**
(en millions d'euros)

	LFI	LR
1992	12 843	11 092
1993	12 726	11 743
1994	13 842	12 582
1995	13 415	11 924
1996	13 568	12 261
1997	13 263	13 391
1998	13 949	13 960
1999	14 482	13 892
2000	15 016	14 659
2001	15 168	14 500
2002	16 870	14 755
2003	15 800	16 342
2004	16 400	15 406
2005	16 570	17 340
2006	17 995	17 633
2007	18 696	16 837
2008	18 400	–

Sources : Jaune annexé au PLF 2005 / Rapports de la Cour des comptes et lois de règlement / PLF 2008, Sénat, Affaires européennes et participation française au budget des Communautés européennes.

Distingués en prévision et en exécution, les prélèvements sur recettes au profit des communautés européennes laissent apparaître des soldes positifs sur ces dernières années : la prévision ayant été surestimée par rapport à la réalisation. Ces décalages s'expliquent diversement ainsi que l'exprime le rapport du Sénat consacré aux affaires européennes dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005.

Document n° 10 – Rapport Sénat n° 74 – Projet de loi de finances pour 2005 : Affaires européennes et article 43 : évaluation de la participation française au budget des Communautés européennes (extrait)

« On constate clairement deux périodes : avant la mise en place de la ressource PNB, l'exécution dépasse systématiquement la prévision, reflétant le dynamisme des dépenses agricoles et l'insuffisance des recettes dont disposait alors la Communauté. Depuis 1989, la surestimation est en revanche davantage liée à la montée en puissance de la politique régionale et au surcalibrage de crédits de paiement dont elle fait l'objet, notamment en début de période de programmation

(1989/1990, 1994/1995, 2000/2001). *Ce décalage tient certes à des aléas qui rendent la prévision nécessairement imparfaite, mais également à de réelles lacunes en matière d'exécution de certains programmes communautaires* – les fonds structurels et actions extérieures en particulier – qui se traduisent par l'accumulation d'excédents budgétaires.

Il importe toutefois de rappeler que la majeure partie des sous-consommations de crédits et des erreurs de paiement est imputable à la « gestion partagée », c'est-à-dire au système de gestion des fonds communautaires (structurels notamment) appliqué par les États membres eux-mêmes, et dont les lacunes et manquements – notamment en France et en Italie s'agissant des paiements agricoles – ont été mainte fois soulignés par la Cour des comptes européenne. Le Gouvernement s'est cependant attaché en cours d'année 2002 à améliorer la gestion et la consommation des fonds structurels, et a décidé un certain nombre de mesures de déconcentration et de simplification que votre rapporteur spécial avait approuvées ».

Section 3

À destination de la sécurité sociale

238. Les flux financiers s'établissant entre l'État et la sécurité sociale laissent une impression d'opacité – régulièrement dénoncée par la Cour des comptes¹². Par delà cette impression, trois perspectives essentielles se dégagent des liens financiers établis entre le budget de l'État et celui de la sécurité sociale :

- les dépenses sociales supportées par le budget de l'État : ce dernier supporte, en effet, la charge financière de certaines dépenses sociales. Les prestations correspondantes versées au nom de l'État, le sont par la sécurité sociale. C'est notamment le cas de l'Allocation pour adultes handicapés (AAH), des aides au logement (comme l'APL) ou encore du remboursement de l'IVG ;
- les subventions versées au budget de la sécurité sociale afin d'assurer l'équilibre de certains régimes sociaux ;
- la compensation des exonérations sociales accordées. En effet, dans l'accomplissement de ses politiques publiques (lutte contre le chômage, aide à l'emploi), le Gouvernement adopte des mesures qui peuvent amputer les ressources de la sécurité sociale dès lors que des exonérations sont accordées. Ces exonérations – et donc cette diminution des recettes sociales – doivent être intégralement compensées par le budget de l'État ainsi que le prévoit la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale – article 5 : « toute mesure d'exonération totale ou partielle, de cotisations de sécurité sociale (...) donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'État ».

Le principe de cette compensation, complété et renforcé par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, s'illustre au travers d'un rapport remis chaque année par le Gouvernement aux commissions compétentes

12. Cf. *supra*, n° 438 et s.

**TABLEAU N° 43 – ÉVOLUTION DES TRANSFERTS
ET VERSEMENTS DE L'ÉTAT EMPLOYEUR**
(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005
Interventions de l'État					
– Allocations du RMI, prime de Noël versée aux rmistes	4 513	5 343	5 161	283	0
– Allocations adulte handicapé (AAH)	4 097	4 476	4 578	4 763	4 924
– Contribution au FNAL	2 768	3 034	2 948	2 912	3 227
– Contributions au FNAH	2 229	2 345	2 291	2 241	2 457
– Allocation parent isolé (API)	714	805	807	770	895
– Fonds de financement de la CMU	899	1 150	970	1 036	695
– Divers	460	752	859	699	671
Total I	15 680	17 905	17 164	12 704	12 869
Contributions de l'État aux régimes de Sécurité sociale					
– SNCF	2 233	2 282	2 315	2 431	2 527
– Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État	910	920	987	1 012	951
– Financement du BAPSA	815	559	523	20	0
– Établissement national des invalides de la marine	708	688	745	778	822
– CANSSM	–	452	528	628	576
– Divers	1 051	509	640	625	588
Total II	5 717	5 410	5 738	5 494	5 494
Compensations de cotisations sociales exonérées					
– Financement formation professionnelle	1 219	1 038	1 172	1 157	1 167
– Compensation exonérations cotisations	645	1 164	1 103	17 388	16 443
– Action économique	654	564	140	238	120
– Divers	26	23	25	118	753
Total III	2 544	2 789	2 440	18 901	18 483
Prestations prises en charge par l'État					
– Prestations pensionnés de guerre	197	171	185	170	184
– Divers	66	71	61	71	67
Total IV	263	242	246	241	251
Total général	24 204	26 346	26 038	37 340	37 067

Sources : Direction générale de la comptabilité publique et organismes sociaux – Rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de financement de la Sécurité sociale.

des assemblées, avant le 1^{er} octobre. Ce rapport, créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, retrace notamment les différentes mesures donnant lieu à compensation ainsi que la ventilation des mesures de compensation par branche et par régime de base obligatoire (art. L. 131-8, CSS).

À cela s'ajoute, bien évidemment, les obligations de l'État en sa qualité d'employeur, chargé d'assurer l'ensemble des agents publics vis-à-vis des risques maladie et famille.

Quelles que soient ces perspectives, le lien financier établi prend la forme d'une contribution ou autre participation¹³ de l'État au budget de la sécurité sociale.

En 2004, les transferts financiers opérés entre budgets de l'État et de la sécurité sociale se sont élevés à 37,3 milliards d'euros.

Bibliographie

- Labie (F.), *Les concours financiers de l'État*, in *Histoire du droit des finances publiques*, vol. III, Economica, 1988, p. 185.
- Le compte d'avances aux collectivités locales – Rapport Sénat n° 24 – 2003 – www.senat.fr/rap/r03-024/r03-024.html
- Perreault (J.), «Le compte d'avances sur impositions locales», *RFFP* 1995 n° 50, p. 63.
- Philot (D.) et Caburet (G.), *Dotations de l'État aux collectivités locales*, Berger-Levrault, 2006.
- Renouard (L.), « Les financements des collectivités territoriales en provenance de l'État », *Rev. Trésor* 2008, p. 55.
- Sueur (J.-P.), « Les relations financières avec l'État », *RFFP* 1992, n° 38, p. 19.

13. Cf. *supra*, n° 200.

Les flux financiers en provenance de l'Union européenne

Plan du chapitre

Section 1 : Les versements du budget européen aux États membres

Section 2 : L'attribution de fonds européens

Résumé

Le fonctionnement du budget européen s'établit dans un objectif de solidarité – impliquant la participation des États membres à la réalisation des politiques communautaires. Dans ce contexte, l'adhésion aux Communautés européennes peut s'évaluer comme un coût pour les États membres, conduisant à distinguer leurs contributions au budget européen et les fonds qui leur sont versés par ce même budget.

239. Chaque État peut ainsi déterminer s'il est contributeur net ou bénéficiaire net en fonction des contributions qu'il verse et des restitutions dont il bénéficie. Ainsi, l'État est contributeur net lorsqu'il verse plus qu'il ne perçoit – bénéficiaire net lorsqu'il perçoit plus qu'il ne verse.

Ces transferts budgétaires traduisent la solidarité entre États membres de l'Union européenne mais sont également vecteurs de vifs débats entre États membres. Un débat qui a pris une acuité particulière en 1984 avec la « compensation britannique » destinée à compenser partiellement le solde négatif du Royaume-Uni.

Par delà ces querelles financières, le budget communautaire se caractérise par son interventionnisme avec 95 % de son montant, consacré à la réalisation des politiques communautaires.

Section 1 Les versements du budget européen aux États membres

240. Contributeurs et bénéficiaires nets – Ainsi que le rappelle la Commission européenne, « l'Union européenne est une communauté de solidarité :

**TABLEAU N° 44 – RÉPARTITION DES DÉPENSES EUROPÉENNES
PAR ÉTAT MEMBRE
(en %)**

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Allemagne	13,14	13,44	14,19	15,19	12,93	12,79	12,65	12,43
Autriche	1,46	1,81	1,92	2,02	1,92	1,76	1,84	1,86
Belgique	7,11	5,64	5,60	5,51	4,08	5,38	5,74	5,71
Bulgarie	–	–	–	–	–	–	0,29	0,37
Chypre	–	–	–	–	–	0,16	0,29	0,37
Danemark	2,65	2,14	1,85	1,91	1,81	1,73	1,60	1,52
Grèce	7,30	7,25	7,87	6,10	5,91	6,32	5,76	6,94
Espagne	17,62	14,17	18,71	19,82	19,35	17,81	15,27	13,08
Estonie	–	–	–	–	–	0,22	0,26	0,30
Finlande	1,22	1,81	1,40	1,56	1,64	1,49	1,39	1,30
France	16,71	16,14	16,11	15,86	16,30	14,09	14,03	14
Hongrie	–	–	–	–	–	0,78	1,40	1,87
Irlande	4,17	3,40	3,18	3,38	3,28	3,06	2,57	2,50
Italie	9,28	14,09	11,92	10,66	12,95	11,29	11,02	11,01
Lettonie	–	–	–	–	–	0,29	0,40	0,40
Luxembourg	1,39	1,18	1,24	1,23	1,27	1,18	1,14	1,21
Malte	–	–	–	–	–	0,09	0,14	0,16
Pays-Bas	3,93	2,94	2,31	2,07	2,43	2,30	2,16	2,22
Pologne	–	–	–	–	–	3,96	4,15	5,39
Portugal	5,34	4,22	4,04	5,04	5,81	4,81	4	3,69
République Tchèque	–	–	–	–	–	0,89	1,11	1,35
Roumanie	–	–	–	–	–	–	0,65	0,70
Royaume-Uni	7,46	10,22	8,14	8,01	7,55	7,76	8,93	8,42
Slovaquie	–	–	–	–	–	0,31	0,63	0,70
Slovénie	–	–	–	–	–	0,42	0,38	0,41
Suède	1,23	1,57	1,50	1,62	1,77	1,58	1,61	1,60

Source : Commission européenne – Budget de l'Union européenne 2006 – Rapport financier.

certaines parties du budget de l'UE ont un objectif clair de solidarité tandis que d'autres financent la réalisation d'objectifs spécifiques dans le cadre de programmes communautaires convenus. Il existe donc des bénéficiaires nets du budget de l'UE et des contributeurs nets à ce budget, même si les avantages de cette politique profitent à l'Union dans son ensemble » – Commission européenne, Rapport sur le financement de l'Union européenne, septembre 2004,



p. 4. En effet, « les États membres, et notamment les contributeurs nets, tendent à juger les politiques et les initiatives de l'UE exclusivement au regard de leur imputation nationale et sans faire grand cas du contenu des politiques, avec le risque d'obscurcir la valeur ajoutée des politiques communautaires ».

Ainsi, pour chaque État, il est possible de déterminer, parmi les dépenses communautaires, la part revenant à chacun – ainsi que l'exprime le tableau ci-contre.

L'Espagne, la France, l'Italie et l'Allemagne figurent parmi les principaux pays bénéficiaires des dépenses communautaires.

Sur cette base, il est donc possible pour chaque État de déterminer ce que lui coûte l'adhésion aux Communautés européennes.

Très concrètement, le montant versé par le budget européen à la France s'est élevé à 13,49 milliards d'euros en 2006. Par comparaison, la France a contribué, cette même année, au budget de l'Union européenne à hauteur de 16,51 milliards d'euros. Pour cette année, la France a donc été un contributeur net payant plus qu'elle n'a reçu – pour un montant de 3,02 milliards d'euros.

C'est sur cette base très cartésienne que les États membres perçoivent leur adhésion à l'Union au travers d'un solde budgétaire qui négatif, traduit la contribution net de l'État.

TABLEAU N° 45 – SOLDE BUDGÉTAIRE PAR ÉTAT MEMBRE EN 2006
(en millions d'euros)

État membre	Solde budgétaire	État membre	Solde budgétaire
Allemagne	- 6 331,2	Lettonie	255,5
Autriche	- 302,2	Lituanie	585,3
Belgique	- 710,9	Luxembourg	- 30,2
Bulgarie	358,7	Malte	100,9
Chypre	102,3	Pays-Bas	- 2 589,2
Danemark	- 505,9	Pologne	2 996,8
Grèce	5 101,7	Portugal	2 291,3
Espagne	3 808,8	République Tchèque	385,9
Estonie	176,4	Roumanie	691,2
Finlande	- 241,5	Royaume-Uni	- 2 143,6
France	- 3 017,8	Slovaquie	323,1
Hongrie	1 114,8	Slovénie	142,7
Irlande	1 080,1	Suède	- 857,4
Italie	- 1 735,9		

Source : Commission européenne.

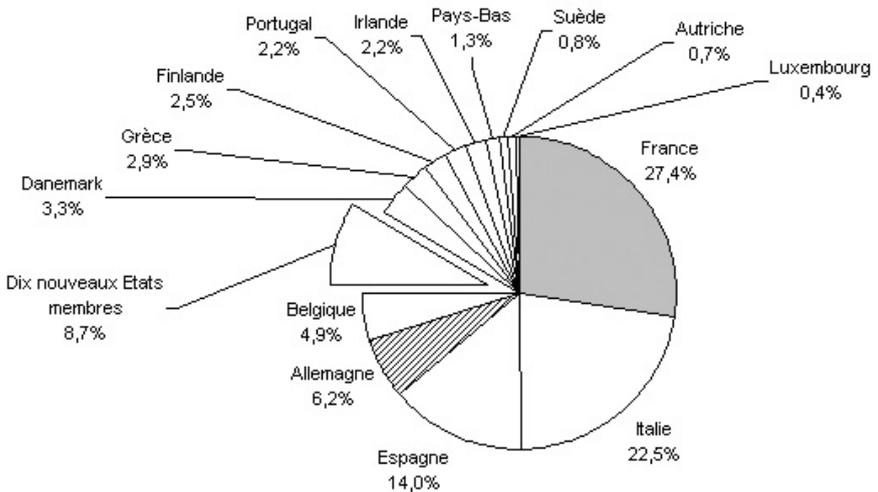
Remarque : un solde positif signifie que l'État membre est bénéficiaire net, un solde négatif, contributeur net.

241. La correction britannique – C'est sur cette base que la Grande-Bretagne a remis en cause sa participation au budget européen en 1984 – avec cette exclamation attribuée à Margaret Thatcher, premier ministre : « I want my money back ».

Les exigences britanniques ont conduit à réduire la contribution de la Grande-Bretagne au budget européen. Mais cette diminution de la participation britannique a eu un coût, supporté par les autres pays membres de l'Union européenne.

La répartition de cette correction britannique entre les différents autres pays membres s'est opérée selon le schéma suivant – qui permet d'apprécier que la France est la première à supporter cette correction.

Schéma n° 7 – Estimation de la part des États membres dans le financement de la correction britannique en 2006
(en %)



Source : Sénat, Budget communautaire, Les recettes du budget communautaire pour 2007-2013.

En 2006, la France a supporté 27 % de cette correction britannique – avec un montant de 1,6 milliard d'euros.

Une situation d'autant plus préoccupante que la demande britannique a suscité des émules qui ont conduit à accorder à quatre autres États membres un « rabais sur le rabais » en raison des déséquilibres budgétaires importants les affectant (Allemagne depuis 1985, Pays-Bas, Autriche et Suède depuis 2002 – qui bénéficient d'une réduction de leur contribution à la correction britannique, réduction financée par les autres États membres, hors Royaume-Uni).

Cette situation explique les difficultés rencontrées en 2005 par l'Union européenne pour fixer ses orientations budgétaires pour la période 2007-2013. La

correction britannique n'ayant plus lieu d'être dès lors que la situation économique de ce pays n'est plus celle qui avait justifié la mise en place de ce système correcteur en 1984, sa suppression ne pouvait être qu'à l'ordre du jour. En décembre 2005, Tony Blair, Premier ministre britannique a accepté de limiter le montant du rabais accordé à son pays et a obtenu l'inclusion dans l'accord de Bruxelles d'une clause de révision de l'ensemble du budget à l'horizon 2008-2009 incluant les dépenses de la politique agricole commune – *Le Monde*, 15 décembre 2005.

Section 2

L'attribution des fonds européens

242. Les fonds versés par le budget européen n'établissent pas de liens financiers particuliers avec les autres sphères financières publiques. Il ne s'agit, au travers des dépenses communautaires, que de la réalisation des politiques communautaires – qui peuvent emprunter le chemin des autres budgets publics mais qui n'en sont pas la destination finale.

En provenance du budget européen, ces fonds sont versés par les services de l'État ou, sous sa responsabilité, par des organismes publics (organismes payeurs agréés à cet effet).

Ces aides, hormis quelques cas, ne sont pas retracées dans le budget de l'État – ainsi que le relève la Cour des comptes dans son rapport 2001 à propos de la gestion des aides européennes à l'agriculture.

Destinés à réduire les écarts de développement entre les régions, ces aides sont réparties par les administrations nationales sous la forme de subventions.

Quatre fonds existent :

- le Fonds social européen (FSE) – destiné à la formation professionnelle, à l'aide à l'emploi et à l'insertion ;
- le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) – modernisation de l'agriculture et développement rural ;
- le Fonds européen de développement rural (FEDER) – destiné au financement d'infrastructures, au développement des PME, à des actions pour l'éducation, la santé, la recherche dans les régions les plus défavorisées ;
- l'Instrument financier d'organisation de la pêche (IFOP) – modernisation du secteur de la pêche.

À ces fonds structurels, s'ajoute le fonds de cohésion à destination des pays les plus pauvres de l'Union (pays dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire) et destiné aux investissements dans les infrastructures de transport et dans la protection de l'environnement.

Peut également être évoqué le fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) qui est une aide financière d'urgence en cas de catastrophe majeure.

La France a rencontré, comme ses homologues européens, des difficultés dans le versement de ces fonds européens – difficultés partagées, imputables tant à la complexité des procédures communautaires que françaises.

S'agissant de la PAC, et ainsi que l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport 2001, plusieurs difficultés apparaissent et notamment :

- la difficulté à dresser un tableau complet d'une situation comptant trois cent catégories d'aides versées chaque année en application de 170 règlements et de 160 textes de portée nationale ;
- la multiplication des organismes payeurs qui ne permet pas à chacun d'entre eux d'avoir une vue globale des exploitations aidées ;
- et la conséquence d'une concentration des aides accordées sur les mêmes exploitations.

D'autres difficultés ont été constatées dans le cadre de la gestion des fonds structurels européens par les États membres – dont la France. En effet, l'interrogation pouvait légitimement apparaître de la nécessité des fonds ainsi versés aux États membres dès lors qu'un constat de sous utilisation des crédits accordés était effectué. En d'autres termes, les pays bénéficiaires de fonds européens avaient des difficultés à dépenser ! Ces difficultés s'expliquent, notamment, par les lourdeurs administratives rencontrées dans la mise à disposition de ces crédits européens et la centralisation du système.

À tel point qu'un risque évident est apparu avec l'arrivée des dix nouveaux États membres d'un redéploiement des crédits concernés – au détriment des pays n'ayant pas fait la preuve de l'utilité pour eux des crédits ainsi accordés.

Afin d'inciter les États membres à utiliser ces crédits, une réserve de performance avait également été instituée pour la période 2000-2006 – conduisant à apprécier pour chaque État membre son efficacité dans la gestion et l'emploi des crédits européens. En fonction des résultats obtenus, l'État membre pouvait espérer bénéficier d'une réserve de performance – d'un bonus – représentant jusqu'à 4 % des crédits d'engagement.

Tirant la sonnette d'alarme, la France a engagé un plan d'urgence dès 2002 visant à alléger les procédures d'attribution, à renforcer l'appui aux projets, à associer les collectivités locales à la gestion des fonds structurels européens¹.

1. Circulaire du premier ministre n° 4875/SG du 15 juillet 2002 relative à l'amélioration du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens ; circulaires interministérielles des 19 août et 27 novembre 2002 portant sur la simplification des fonds structurels européens ; circulaire du premier ministre n° 4900/SG du 24 décembre 2002 sur la simplification de la gestion des fonds structurels européens.

Au titre de la réserve de performance, la France a bénéficié en mars 2004, de 658,6 millions d'euros sur un total de 8,246 milliards d'euros distribués entre les différents États membres.

Document n° 11 – Rapport AN n° 1089 – Projet de loi portant règlement définitif du budget de 2002 (extrait)

« Les versements d'origine européenne sont en baisse, comme en 2001, du fait des difficultés de mise en œuvre de la nouvelle programmation des fonds structurels européens pour la période 2000-2006. Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances pour l'année 2002, il convient également de souligner que près de 90 % des aides communautaires ne sont pas distribuées par l'intermédiaire du budget de l'État et des fonds de concours, dont le rôle tend à devenir marginal dans le domaine des aides à l'agriculture. En 2002, les fonds de concours alimentés par le FEOGA-Garantie (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) ont fortement diminué en raison du transfert, à l'Office interprofessionnel des viandes et de l'élevage, du paiement, auparavant assuré par l'État, de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes ».

Bibliographie

- Jacquemot (F.), « La correction britannique », *RFFP* 2008, n° 101, p. 197.
- Jochum (J.-P.), « Les systèmes de gestion et de contrôle des fonds structurels : théorie et pratique, enjeux à venir », *Rev. Trésor* 2006, p. 311.
- Levoyer (L.), « L'impact de l'Union européenne sur les finances de l'État et des collectivités territoriales », *Rev. Trésor* 2006, p. 260.
- Raude (V.), « Les nouveaux fonds structurels », *Rev. Trésor* 2007, p. 135.

Les flux financiers en provenance des collectivités territoriales

Plan du chapitre

Section 1 : La participation financière des collectivités territoriales

Section 2 : L'État, caissier des collectivités locales

Résumé

L'étude des flux financiers en provenance des collectivités territoriales intensifie de manière significative le schéma général des liens financiers s'établissant entre budgets publics. Deux perspectives doivent toutefois retenir, par priorité, l'attention : d'une part, les participations financières conjointes de plusieurs budgets publics (et parmi elles, celles des collectivités locales) et d'autre part, l'obligation faite aux collectivités locales de déposer leurs fonds disponibles au Trésor.

243. Dans l'étude de ces flux financiers entre budgets publics, la perspective s'achève avec le positionnement des budgets locaux – entre les flux reçus (essentiellement du budget de l'État) et les flux émis en diverses directions.

Entre des collectivités locales, – employeuses et donc des cotisations versées au budget social ; – taxées, notamment au titre de la taxe sur la valeur ajoutée et donc des impôts versés au budget de l'État (même si une compensation a été instaurée en matière d'investissements¹) ; – consommatrices de services rendus par des administrations d'État... autant de liens financiers qui complètent un dense tableau.

L'accent sera donc porté, dans ce paragraphe, sur les liens ponctuels qui peuvent s'établir entre budgets publics dans la réalisation d'une action commune et le rôle de caissier joué par l'État à l'égard des collectivités locales.

1. Cf. n° 184.

Section 1

La participation financière des collectivités territoriales

244. Les fonds de concours – Dans leurs relations financières avec les autres budgets publics, les budgets locaux peuvent s’inscrire dans une action conjointe – s’associant notamment et par exemple au budget de l’État dans le cadre d’une réalisation commune. Le lien financier qui s’établit alors entre les budgets publics concernés est ponctuel et peut prendre la forme de fonds de concours² lesquels se définissent, au sens de l’article 17 de la Lolf, comme des fonds de caractère non fiscal, versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d’intérêt public. La particularité du fonds de concours réside dans l’emploi fait des crédits correspondants qui doit être conforme à l’intention de la partie versante.

Autrement défini, le fonds de concours est une participation versée par une collectivité ou un établissement public local à un organisme assurant la maîtrise d’ouvrage d’une opération d’équipement, sous réserve que cette participation conditionne la réalisation même de cette opération. Cette notion, initialement réservée à l’État, a été étendue aux collectivités locales avec l’instruction budgétaire et comptable applicable aux communes et à leurs établissements publics (M 14).

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a encore étendu la pratique de ces fonds de concours en permettant aux communes de verser de tels fonds à l’EPCI dont elles dépendent. Ce fonds de concours peut être versé « afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d’un équipement » indépendamment de l’intérêt communal qu’il pourrait représenter. Avant cette loi, les fonds de concours versés par les communes ne pouvaient être versés que si l’équipement présentait un intérêt dépassant manifestement l’intérêt communal.

L’action conjointe peut être envisagée dans divers domaines – ainsi de l’aide d’urgence aux victimes de calamités naturelles. En 1995, a été créé un fonds de concours destiné à recevoir toutes les contributions de tiers au profit de l’aide d’urgence aux victimes et des actions de remise en marche des équipements et de reconstruction. La collectivité qui souhaite participer – peut le faire *via* ce fonds de concours qui lui offre les avantages d’un transfert financier sans frais, de l’appui du réseau diplomatique pour l’utilisation des fonds et donc une sécurité juridique.

2. Cf. n° 576 et s.

Section 2

L'État, caissier des collectivités locales

245. L'obligation de dépôt des fonds disponibles au Trésor – Le décret impérial du 27 février 1811 a institué l'obligation pour les collectivités locales de dépôt au Trésor des fonds disponibles des collectivités locales en ces termes : « il (le ministre du Trésor) fera verser pour le compte de la caisse de service, chez les receveurs généraux et particuliers, les sommes qu'il jugera excéder les besoins du service, et les fera rétablir successivement aux époques où les besoins du service l'exigeront ».

Cette obligation étendue aux départements par la loi du 18 juillet 1892 n'a pas été remise en cause par la Lolf. Son article 26, tout comme l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 en d'autres termes, prévoit que « sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État ».

Cette obligation de dépôt s'inscrit dans le respect du principe de l'unité de trésorerie de l'ensemble des services publics administratifs.

Certaines structures peuvent toutefois déroger à ce schéma à l'exemple des régies chargées de la gestion d'un service public industriel et commercial, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière qui peuvent demander l'ouverture d'un compte auprès d'un établissement de crédit ou de la Poste (art. L. 2221-5-1, CGCT).

La loi de finances pour 2004 a également assoupli l'obligation de dépôt des fonds au Trésor en étendant les possibilités de dérogation à l'obligation de dépôt. Certains fonds peuvent ainsi être placés et notamment ceux provenant de libéralités, d'aliénation d'éléments du patrimoine, de recettes exceptionnelles liées aux indemnités d'assurance ou aux sommes perçues dans le cadre de litiges et contentieux (art. 116 de la loi de finances pour 2004).

Sur ces dernières années, le constat est celui d'une gestion active par les collectivités locales de leur trésorerie. L'impact apparent de cette gestion est celui d'une amplitude de plus en plus forte des mouvements de trésorerie sur le compte au Trésor – impact constaté par l'Agence France-Trésor³ et qui révèle que de plus en plus de collectivités locales s'engagent sur la voie d'une optimisation de leurs lignes de crédit.

Bien évidemment, de tels mouvements peuvent gêner l'État dans la gestion quotidienne de son compte. En 2002, les flux concernant les collectivités locales s'élevaient à une moyenne de 150 à 200 millions d'euros par jour – avec un écart maximal enregistré au cours d'une journée de 600 millions d'euros – Rapport Sénat n° 24 – Le compte d'avances aux collectivités locales – 2003.

3. Cf. n° 54 et s.

Aussi, l'obligation a-t-elle été faite aux correspondants du Trésor – et donc aux collectivités locales –, avec la loi de finances pour 2004, d'informer l'État de toute opération affectant le compte du Trésor⁴.

4. Cf. n° 55.



**Sous-
titre
3**

Les finances nationales à l'heure européenne

246. Depuis 1992 et le Traité de Maastricht, les flux financiers publics s'inscrivent, au niveau national, dans un périmètre contraignant en terme de maîtrise de l'endettement et du déficit publics.

Dans ce contexte, finances de l'État, locales et sociales doivent converger afin de respecter les critères fixés par ce Traité. Ces critères sont le reflet d'une discipline budgétaire imposée aux États membres, au moyen, le cas échéant, de sanctions.

Chapitre 1

L'équilibre budgétaire à l'heure maastrichienne

Plan du chapitre

Section 1 : La maîtrise du déficit public

Section 2 : La maîtrise de l'endettement public

Résumé

Les États membres de l'Union européenne doivent s'inscrire dans le dispositif budgétaire établi par le Traité de Maastricht et dans ce cadre, s'assurer de l'équilibre de leurs budgets publics. Très concrètement, cet équilibre est perçu au travers de deux dominantes : le déficit public qui doit être contenu à hauteur de 3 % du PIB et l'endettement public qui doit être contenu à hauteur maximum de 60 % du PIB.

247. L'article 104 C du Traité de Maastricht a entendu imposer aux États membres une discipline budgétaire en terme de maîtrise des déficits publics et d'éradication des déficits publics excessifs. En toute logique, cette discipline s'étend à l'endettement public – en fixant des contraintes ciblées aux États membres.

Section 1

La maîtrise du déficit public

248. Un déficit public limité à 3 % du PIB – Au sens du Traité de Maastricht, le déficit public (le besoin de financement public) s'entend de l'ensemble des administrations publiques, à savoir l'État, les organismes divers d'administration centrale, les collectivités locales et la sécurité sociale.

Ce déficit public doit être contenu à hauteur de 3 % du PIB. Maîtrisé, au sens des contraintes maastrichiennes, depuis 1997, le déficit public est de nouveau apparu depuis 2002.

TABLEAU N° 46 – LE DÉFICIT PUBLIC DEPUIS 1993

	Montant en milliards de francs	% du PIB
1993	- 66,6	- 6
1994	- 63,1	- 5,5
1995	- 65,5	- 5,5
1996	- 49,8	- 4,1
1997	- 37,8	- 3
1998	- 34,6	- 2,6
1999	- 23,6	- 1,7
2000	- 21,1	- 1,5
2001	- 23,2	- 1,5
2002	- 48,5	- 3,2
2003	- 66,3	- 4,2
2004	- 59,7	- 3,6
2005	- 48,9	- 2,9
2006	- 46,9	- 2,5
2007	- 50,2	- 2,7

Source : Insee – Comptes nationaux – Base 2000.

Apprécié en fonction de ses différentes composantes, le déficit public est, sur ces dernières années, essentiellement imputable à l'État et aux administrations de sécurité sociale.

TABLEAU N° 47 – ÉVOLUTION DES DÉFICITS PUBLICS DEPUIS 1980
(en % du PIB)

	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
État	- 0,6	- 2,9	- 2,1	- 4,1	- 2,5	- 2,4	- 3,6	- 3,9	- 3,1	- 3,3	- 2,9
ODAC	0,2	0	0,1	0,5	0,3	0,3	0,6	0,3	0,6	0,6	0,2
APUL	- 0,8	- 0,6	- 0,3	- 0,2	0,2	0,1	0,1	0	- 0,1	- 0,1	- 0,1
ASSO	1,1	0,5	0,1	- 0,7	0,5	0,4	- 0,2	- 0,6	- 1	- 0,2	- 0,2
Total	0	- 3	- 2,1	- 5,5	- 1,5	- 1,5	- 3,2	- 4,2	- 3,6	- 3	- 2,9

Sources : Insee / Rapports de la Cour des comptes.

S'agissant du budget de l'État, les perspectives de redressement de cette situation financière nécessitent une réduction des dépenses publiques. Or, et la lecture du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget 2004 le fait



apparaître, les marges de manœuvre dont dispose le Gouvernement, en la matière, sont restreintes.

La maîtrise du déficit public peut également être envisagée par le biais d'une action sur le volume des recettes – mais dans ce cas, la prévision doit être suffisamment fiable pour garantir le niveau de recettes estimé. Or, selon ce même rapport, la Cour des comptes regrette que jusqu'à présent, les perspectives de croissance aient été instrumentalisées par le Gouvernement.

Document n° 12 – Rapport Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2004 (extrait)

« Comme ses partenaires de la zone euro, le Gouvernement présente depuis 1998, à l'appui des lois de finances, des programmes pluriannuels de finances publiques à moyen terme, comprenant notamment une projection du déficit des administrations publiques au sens du Traité de Maastricht.

Ces programmes ont tous prévu un déficit public en réduction continue et ramené, sur une période de trois ou quatre ans, à un niveau compris entre -1,2 % du PIB et zéro, ainsi qu'une baisse du niveau d'endettement. Or, aucun des programmes n'est parvenu à atteindre les niveaux de réduction annoncés. De façon plus générale, le redressement des finances publiques prévu par les programmes de stabilité successifs ne s'est pas réalisé.

Ce constat devrait inciter à la prudence quant à l'élaboration des programmes pluriannuels.

Le fait de baser ces prévisions sur un scénario de bonne ou de 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 % (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.

La présentation de scénarios alternatifs prenant en compte la réalisation d'aléas négatifs pourrait être un moyen d'accroître le réalisme et l'utilité de ces exercices de prévisions ».

249. La maîtrise du déficit public au sein de l'Union européenne – Au-delà de la situation française, sur 25 États membres en 2004, 9 autres pays ne respectent pas ce critère de déficit public. Tandis que six pays parviennent à afficher un excédent ou un équilibre budgétaire.

La situation est bien évidemment contrastée entre le déficit de 9,2 % enregistré en 2006 par la Hongrie et l'excédent affiché par le Danemark qui, sur dix ans, a su faire évoluer sa situation budgétaire d'un déficit de 3,1 % à un excédent de 2,3 % du PIB en 2000 (4,2 % en 2006).

**TABLEAU N° 48 – LA MAÎTRISE DU DÉFICIT PUBLIC
AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE
(en % du PIB)**

	1995	2000	2003	2004	2005	2006
Zone euro	–	0,2	– 3	– 2,8	– 2,5	– 1,6
UE (27 pays)	–	–	– 3,1	– 2,7	– 2,4	– 1,7
UE (25 pays)	–	0,4	– 3,1	– 2,7	– 2,4	– 1,7
UE (15 pays)	– 5,3	0,5	– 2,9	– 2,7	– 2,3	– 1,6
Allemagne	– 3,2	+ 1,3	– 4	– 3,7	– 3,2	– 1,7
Autriche	– 5,4	– 1,5	– 1,6	– 1,2	– 1,6	– 1,1
Belgique	– 4,2	+ 0,1	+ 0,1	0	– 2,3	0,2
Bulgarie	–	– 0,5	– 0,9	2,2	1,9	3,3
Chypre	–	– 2,4	– 6,3	– 4,1	– 2,3	– 1,5
Danemark	– 2,9	+ 2,3	0	+ 2	+ 4,7	+ 4,2
Espagne	– 6,3	– 0,9	0	– 0,2	+ 1,1	+ 1,8
Estonie	–	– 0,2	+ 2	+ 2,3	+ 2,3	+ 3,8
Finlande	– 5,9	+ 6,9	+ 2,5	+ 2,3	+ 2,7	3,9
France	– 5,5	– 1,5	– 4,1	– 3,6	– 3	– 2,5
Grèce	– 9	– 4	– 6,2	– 7,9	– 5,5	– 2,6
Hongrie	–	– 2,9	– 7,2	– 6,5	– 7,8	– 9,2
Irlande	– 2	+ 4,6	+ 0,4	+ 1,4	+ 1	+ 2,9
Italie	– 8,2	– 0,8	– 3,5	– 3,5	– 4,2	– 4,4
Lettonie	–	– 2,8	– 1,6	– 1	– 0,2	0,4
Lituanie	–	– 3,2	– 1,3	– 1,5	– 0,5	– 0,3
Luxembourg	+ 2,3	+ 6	+ 0,4	– 1,2	– 0,3	0,1
Malte	–	– 6,1	– 10	– 5	– 3,1	– 2,6
Pays-Bas	– 8,8	+ 2,2	– 3,1	– 1,8	– 0,3	0,6
Pologne	–	– 1,5	– 6,3	– 5,7	– 4,3	– 3,9
Portugal	– 5,1	– 2,9	– 2,9	– 3,3	– 6,1	– 3,9
République Tchèque	– 13,4	– 3,7	– 6,6	– 2,9	– 3,5	– 2,9
Roumanie	–	– 4,6	– 1,5	– 1,5	– 1,4	– 1,9
Royaume-Uni	– 5,8	+ 1,7	– 3,2	– 3,1	– 3,1	– 2,8
Slovaquie	–	– 11,8	– 2,7	– 2,4	– 2,8	– 3,4
Slovénie	–	– 3,8	– 2,8	– 2,3	– 1,5	– 1,4
Suède	– 7	+ 5	– 0,9	+ 0,8	+ 2,1	+ 2,2

Source : EUROSTAT.

Section 2

La maîtrise de l'endettement public

250. Un endettement public limité à 60 % du PIB – L'endettement public doit, comme le déficit public, être apprécié en cumulant les situations financières de l'ensemble des administrations publiques. Il s'élève, en 2008, à 1 218,3 milliards d'euros¹. À l'instar du déficit public, l'endettement public est également et essentiellement imputable à l'État².

TABLEAU N° 49 – PART DE LA DETTE DES APU DANS LA DETTE PUBLIQUE
(AU SENS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT)
(en milliards d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ³	2005	2006	2007
État	626,2	646,3	675,5	735	798,7	839,8	889,2	892,5	930
Odac	51,3	51	46	43,9	55,2	90,2	95,2	90,7	97,4
Apul	105,9	106,7	106,2	105,8	109,8	112,4	118,7	127,3	135,7
Asso	12,6	13	13	16,8	31,7	24,5	35,4	39,4	46,4
Total	796	817	840,8	901,4	955,6	1 067	1 138,4	1 149,9	1 209,5

Source : Insee – Comptes nationaux – Base 2000.

Or, dans le cadre des contraintes maastrichiennes, cet endettement public doit être maîtrisé à hauteur de 60 % du PIB. Ce critère n'est plus respecté par la France depuis 2003 et atteint encore 64,2 % du PIB en 2007.

TABLEAU N° 50 – MAÎTRISE DE L'ENDETTEMENT PUBLIC
(en % du PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
État	44,8	45,1	47,5	50,4	50,5	51,6	49,3
Organismes divers d'administration centrale	3,5	3,1	2,8	3,5	5,5	5,5	5,1
Administrations publiques locales	7,4	7,1	6,8	6,9	6,8	7	7,1
Administrations de sécurité sociale	0,9	0,9	1,1	2	1,5	2,1	2,3
Total	56,7	56,2	58,2	62,8	64,3	66,2	63,7

Source : Insee – Comptes nationaux – Base 2000.

1. Évaluation INSEE au 30 septembre 2007.

2. Sur l'endettement de l'État, cf. n° 40 et s.

3. La forte progression constatée pour les ODAC entre 2003 et 2004, résulte de la reprise de la dette sociale par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades).

Encore maîtrisé à – 39,6 % du PIB en 1992, l'endettement public est devenu, avec ces dernières années, des plus préoccupants. Pourtant, régulièrement, l'attention avait été portée sur la situation financière de la France en matière d'endettement. Déjà en 1999, un rapport d'information de la Commission des finances du Sénat avait été consacré à « l'évolution de la dette publique en France entre 1980 et 1997, les leçons d'une dérive » – Rapport Marini – et avait conduit à imputer à l'État, la situation d'endettement de la France.

Pourtant, alors que la conjoncture économique pouvait s'y prêter et notamment en raison de la baisse des taux d'intérêts⁴, la situation d'endettement de la France aurait dû s'améliorer entre 2000 et 2005. Mais au contraire, l'endettement a encore progressé et en 2004, la dette publique a dépassé les 1 000 milliards d'euros.

251. Le rapport Pébereau – Une situation préoccupante à laquelle des solutions sont proposées. Ainsi, le rapport Pébereau⁵ de décembre 2005 établit une liste de préconisations dont l'application devrait permettre de résorber la dette publique et d'assurer l'équilibre du budget de l'État.

Document n° 13 – Rapport Pébereau : Rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale – 14 décembre 2005 – Liste des préconisations

– Renverser la tendance à l'augmentation de la dette financière de l'État

1. Revenir à l'équilibre en 5 ans au maximum en stabilisant les dépenses en euros constants et en modulant l'intensité de l'effort en fonction de la conjoncture ;
2. Ne pas diminuer le niveau global des prélèvements obligatoires pendant la phase de retour à l'équilibre ;
3. Affecter intégralement les recettes exceptionnelles au désendettement, sous réserve des dotations au Fonds de réserve des retraites (FRR) ;
4. Une fois l'équilibre atteint, utiliser les finances publiques pour réguler les cycles économiques ;

– **Mieux associer à l'objectif de maîtrise des finances publiques les collectivités territoriales**

5. Durant la phase de retour à l'équilibre, stabiliser les dotations de l'État aux collectivités territoriales en euros courants.

En contrepartie : assurer la neutralité des transferts ; ne pas imposer unilatéralement de nouvelles dépenses aux collectivités territoriales ; tenir compte de la fragilité de certaines communes ;

6. Assurer aux collectivités territoriales une plus grande maîtrise de leurs ressources et de leurs dépenses ;

– **Garantir l'équilibre des régimes sociaux**

7. Poursuivre la réforme des retraites en 2008 avec deux priorités :

S'assurer de l'équilibre jusqu'en 2020 de l'ensemble des régimes, y compris des régimes spéciaux ;

4. Cf. n° 44.

5. Cf. n° 277.

Préciser les conditions de fonctionnement du FRR ;

8. Garantir le retour à l'équilibre de l'assurance maladie en 2009 en prévoyant chaque année comment seront rééquilibrés les comptes en cas de non-respect du calendrier de retour à l'équilibre prévu par la LFSS 2006 ;

9. À partir de 2009, garantir l'absence d'endettement de l'assurance maladie par l'utilisation de trois instruments :

- l'obligation de vote à l'équilibre ;
- le retour automatique à l'équilibre d'une année sur l'autre ;
- la création d'un fonds de préservation de l'équilibre

10. Garantir l'équilibre de l'assurance chômage en proposant aux partenaires sociaux un examen annuel de l'application des conventions et en utilisant le fonds de régulation une fois l'équilibre trouvé

– **Faire de la réduction des dépenses inefficaces la priorité du Gouvernement et du Parlement pendant la phase de retour à l'équilibre**

11. En cas d'annonce d'une nouvelle dépense, préciser la ou les dépenses qui sont supprimées en contrepartie pour le même montant ;

12. Mettre en place sous l'autorité du Premier ministre, un dispositif de réexamen de l'ensemble des dépenses de l'État afin de les avoir très largement réorientées d'ici 3 ans ;

13. Consacrer deux fois plus de temps dans le calendrier parlementaire à l'analyse des résultats qu'au vote du budget ;

14. Simplifier l'organisation administrative et faire disparaître toutes les structures redondantes

– **Moderniser profondément la politique de ressources humaines des administrations publiques**

15. Utiliser dès aujourd'hui au maximum l'opportunité des départs en retraite pour supprimer les sureffectifs ;

16. Lever tous les obstacles à la mobilité des agents ;

17. Fixer une part significative de la rémunération des gestionnaires en fonction de la qualité de leur gestion et du respect de leurs objectifs ;

– **Changer la logique de nos politiques de croissance, d'emploi et de cohésion sociale**

18. Évaluer tous les 3 ans l'efficacité des réglementations publiques, pour assurer leur cohérence avec les dépenses publiques ;

19. Pour renforcer notre croissance potentielle, concentrer les moyens publics au lieu de les disperser, particulièrement dans les domaines des politiques de l'emploi, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

20. Faire vraiment le choix de la cohésion sociale, c'est-à-dire accepter de concentrer les moyens beaucoup plus qu'aujourd'hui sur les situations et les risques jugés essentiels.

252. L'endettement public au sein de l'Union européenne – Au-delà de la situation française, en 2006, 10 autres États font état d'un endettement supérieur au critère maastrichien. Bien évidemment, une certaine corrélation peut être établie entre les États qui cumulent à la fois déficit et endettement publics. Mais cette combinaison n'est pas systématique comme l'illustrent les cas de la Belgique ou encore de l'Autriche.

TABLEAU N° 51 – L'ENDETTEMENT PUBLIC EN EUROPE
(en % du PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Allemagne	57	59,8	61	60,9	61,2	60,2	59,6	60,3	63,9	65,7	67,9	67,9
Autriche	67,9	67,6	63,8	64,2	66,5	67	67	65,8	64,6	63,9	63,5	62,2
Belgique	134	130,2	124,8	119,6	114,8	109,1	108	103,3	98,6	94,3	93,2	89,1
Chypre	–	–	–	61,6	62	61,6	61,9	64,7	69,1	70,3	69,2	65,3
Bulgarie	–	–	105,1	79,6	79,3	73,6	66,2	54	45,9	37,9	29,2	22,8
Danemark	73,2	69,7	65,7	61,2	57,7	52,3	48	46,8	45,8	44	36,3	30,2
Espagne	63,9	68,1	66,6	64,6	63,1	61,1	56,3	52,5	48,8	46,2	43,2	39,9
Estonie	–	–	6,4	5,6	6	4,7	4,7	5,6	5,7	5,2	4,4	4,1
Finlande	57,1	57,1	54,1	48,6	47	44,6	43,6	41,3	44,3	44,1	41,4	39,1
France	54,6	57,1	59,3	59,5	58,5	56,8	56,8	58,2	62,4	64,3	66,2	63,9
Grèce	108,7	111,3	108,2	105,8	105,2	114	114,4	110,7	107,8	108,5	107,5	104,6
Hongrie	–	–	64,2	61,9	61,2	55,4	52,2	54	58	59,4	61,7	66
Italie	124,3	123,1	120,5	116,7	115,5	111,2	110,9	105,6	104,3	103,8	106,2	106,8
Irlande	81,8	73,3	64,5	53,8	48,6	38,3	35,9	32,2	31,2	29,7	27,4	24,9
Lettonie	–	–	–	9,8	12,6	12,9	15	13,5	14,4	14,5	12	10
Lituanie	–	–	15,2	16,5	23	23,8	22,9	22,2	21,2	19,4	18,6	18,2
Luxembourg	6,7	7,2	6,8	6,3	5,9	5,5	6,7	6,5	6,3	6,6	6,1	6,8
Malte	–	–	51,5	64,9	56,8	56,4	63,5	60,1	70,4	73,9	72,4	66,5
Pays-Bas	77,2	75,2	69,9	66,8	63,1	55,9	51,5	50,5	52	52,6	52,7	48,7
Pologne	–	–	44	39,1	40,3	36,8	36,7	39,8	47,1	45,7	47,1	47,8
Portugal	64,3	62,9	59,1	55	54,3	53,3	53,6	55,5	56,8	58,2	63,6	64,7
République Tchèque	–	–	12,2	12,9	13,4	18,2	26,3	28,5	30,1	30,7	30,4	30,4
Roumanie	–	–	16,5	17,8	24,2	22,7	–	23,8	21,5	18,8	15,8	12,4
Royaume-Uni	51,8	52,3	50,8	47,7	45,1	42	38,7	37,5	38,8	40,3	42,2	43,5
Slovaquie	–	–	33,1	34	47,2	49,9	49,2	43,3	42,4	41,5	34,5	30,7
Slovénie	–	–	–	23,6	24,9	27,4	28,4	29,1	28,6	28,9	28,4	27,8
Suède	73,7	73,5	70,6	68,1	62,7	52,8	54,3	52	53,5	52,4	52,2	46,9

Source : EUROSTAT.

253. L'implication de l'État, des collectivités locales et de la sécurité sociale dans la situation déficitaire des finances publiques françaises suppose une concertation afin que chacun fournisse les efforts nécessaires au redressement de la situation

financière. La Cour des comptes l'exprimait ainsi dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2004 en envisageant « un pacte national de partage des responsabilités » permettant d'identifier les objectifs assignés aux différentes sphères financières publiques – Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, Juin 2005 – www.minefi.gouv.fr/pole_ecofin/finances_État/LF/2006/dob2006_tome1.pdf

Bibliographie

- Hansmeyer (K.-H.), « La dette publique comme moyen de reporter les charges sur les générations futures », *Rev. sc. Législ. fin.* 1963, p. 544.
- Llau (P.) et Percebois (J.), « Déficit et dettes publics », *RFFP* 1996, n° 55, p. 49.
- Molinier (J.), « La procédure communautaire de contrôle des déficits des finances publiques dans les États membres », in *L'équilibre budgétaire*, sous la direction de Lucile Tallineau, Economica, 1994, p. 153.

Chapitre 2

La discipline budgétaire européenne

Plan du chapitre

Section 1 : Le pacte de stabilité et de croissance

§1 : Les objectifs du pacte de stabilité et de croissance

§2 : La réforme du pacte de stabilité et de croissance

Section 2 : Les sanctions

Résumé

Le dispositif budgétaire initié par le Traité de Maastricht fixe deux contraintes essentielles aux États membres : la maîtrise de leurs déficits et endettements publics. Ces contraintes s'inscrivent dans une discipline budgétaire à laquelle sont associées des sanctions que l'Union européenne peut infliger aux États ne la respectant pas.

254. La discipline budgétaire engagée par le Traité de Maastricht se formalise au travers du Pacte de stabilité et de croissance lequel stigmatise les contraintes imposées aux États membres quant à la maîtrise de leurs déficits et endettement publics.

Section 1

Le pacte de stabilité et de croissance

255. Institué à Amsterdam le 17 juin 1997 sous la forme d'une résolution du Conseil européen, le pacte de stabilité et de croissance est apparu obsolète au regard du contexte économique au sein duquel il a évolué et devait être soumis à réforme en mars 2005.

§1. Les objectifs du pacte de stabilité et de croissance

256. Le pacte de stabilité et de croissance, expression d'une discipline budgétaire – L'union économique et monétaire, par delà l'instauration d'une monnaie unique, s'inscrit dans une politique monétaire de contenance des déficits

publics. Une perspective retenue dans le cadre du Traité de Maastricht en vue du passage à l'Euro, imposant une certaine discipline aux États membres de la zone euro, dont les effets se poursuivent avec le Pacte de stabilité et de croissance fixant l'« objectif à moyen terme... d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire » – (Sommet de Dublin décembre 1996 – intensification de la discipline budgétaire applicable aux États européens de la zone euro à compter du lancement de la monnaie unique le 1^{er} janvier 1999).

Pour les États membres, les obligations résultant du pacte de stabilité et de croissance s'entendent de la présentation annuelle à la Commission européenne de « programmes de stabilité » (pour les États de la zone euro) ou de « programmes de convergence » (pour les États n'appartenant pas à la zone euro).

Ce programme de stabilité repose sur le respect de deux valeurs essentielles : la limitation du déficit public à hauteur de 3 % du PIB et la maîtrise de l'endettement public à hauteur de 60 % du PIB (art. 104 du Traité d'Amsterdam ; art. 104 C du Traité de Maastricht).

Ces variables sont appréciées au travers d'un système statistique européen, seul à même de justifier les décisions – et donc les sanctions – prises à l'égard des États membres. L'analyse des données financières d'un État est appréciée au travers du SEC (Système européen des comptes) lequel définit les concepts et les règles comptables que les États membres doivent appliquer pour effectuer des analyses et des comparaisons fiables de leurs économies.

Document n° 14 – Rapport Sénat n° 277 – 2004-2005 – Le pacte de stabilité et de croissance (extrait)

La réforme d'Eurostat¹ est actuellement à l'ordre du jour. Tout d'abord, le Conseil ECOFIN du 2 juin 2004 a invité la Commission européenne à faire des propositions de réforme. Ensuite, la notification budgétaire grecque de septembre 2004 a fait apparaître d'importantes révisions des chiffres du déficit et de la dette pour les années 2000 à 2003 : selon les données publiées par la Commission européenne, de 1997 à 2003 le déficit public grec aurait été supérieur d'environ deux points de PIB chaque année aux chiffres communiqués par la Grèce, et aurait toujours été supérieur à 3 % du PIB. C'est dans ce contexte que la Commission européenne, le 22 décembre 2004, a adressé au Conseil et au Parlement une communication proposant de renforcer la gouvernance de l'UE en matière de statistiques budgétaires, puis a adopté le 2 mars 2005 un projet de règlement donnant à Eurostat un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place. Par ailleurs, les capacités opérationnelles d'Eurostat devraient être augmentées, et la Commission européenne devrait faire, avant la fin du premier semestre 2005, des propositions afin d'améliorer les normes européennes minimales concernant les instituts nationaux de statistique et Eurostat. Enfin, le rapport précité du Conseil du 20 mars 2005, adopté par le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, prévoit notamment que « l'imposition de sanctions à l'encontre d'un État membre devrait être envisagée lorsqu'il y a violation de l'obligation de transmettre dûment les données gouvernementales ».

1. Eurostat (Office statistique des Communautés européennes) est un *office* dépendant de la Direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne. Sa mission consiste à fournir un service d'information statistique de haute qualité à l'Union européenne.

§2. La réforme du pacte de stabilité et de croissance

257. L'étroit corset du pacte de stabilité et de croissance – Lors du sommet économique de Bruxelles de mars 2005, les pays membres de l'union européenne et notamment l'Allemagne et la France ont obtenu que le pacte de stabilité et de croissance soit réformé afin de tenir compte des difficultés économiques rencontrées par ces pays.

A. Les difficultés d'application du pacte de stabilité et de croissance

258. Une discipline budgétaire bafouée – Cette réforme fait suite aux difficultés rencontrées par certains États membres et notamment l'Allemagne et la France, dans le respect de la discipline budgétaire. Difficultés qui ont d'ailleurs conduit l'Assemblée plénière de la CJCE à intervenir par un arrêt du 13 juillet 2004 – apportant d'importantes précisions sur les conditions de mise en œuvre de la procédure de discipline budgétaire prévue à l'article 104 du traité – CJCE, Ass. plén. 13 juillet 2004, *Commission c./ Conseil*.

Par cette décision, la CJCE a précisé les compétences respectives de la Commission et du Conseil dans l'application de la discipline budgétaire aux États membres. En effet, les faits à l'origine de cette décision sont symptomatiques : alors que la Commission recommandait au Conseil d'adresser aux États membres concernés, une mise en demeure assortie de nouvelles recommandations (avec l'objectif d'un retour à l'équilibre pour 2005 et une réduction de déficit de 1 % pour l'Allemagne et de 0,8 % pour la France en 2004), le Conseil, s'il a effectivement recommandé un retour à l'équilibre pour 2005, a en revanche, modifié les taux de réduction de déficit, respectivement, à 0,8 et 0,6 % en 2004 et n'a pas adressé de mise en demeure aux États concernés.

La CJCE a souligné que « la responsabilité de faire respecter la discipline budgétaire par les États membres repose essentiellement sur le Conseil ».

La CJCE a estimé que le Conseil est saisi de « recommandations » de la Commission et non de « propositions », au sens de l'article 250 du traité, et qu'il peut donc « notamment sur le fondement d'une appréciation différente des données économiques pertinentes, des mesures à prendre et du calendrier à respecter par l'État membre concerné, modifier l'acte recommandé par la Commission, à la majorité requise pour l'adoption de cet acte ».

Néanmoins, la CJCE a précisé que « le Conseil ne saurait s'affranchir des règles édictées par l'article 104 et de celles qu'il s'est lui-même imposées dans le règlement n° 1467/97. Ainsi, il ne peut recourir à une procédure alternative, par exemple pour adopter un acte qui ne serait pas la décision même prévue à une étape déterminée ou qui serait adopté dans des conditions différentes de celles exigées par les dispositions applicables ».

La CJCE en déduit que les actes pris par le Conseil à l'égard de l'Allemagne et de la France, ont suspendu, dans des conditions irrégulières, la mise en œuvre de la procédure de discipline budgétaire.

259. L'application de la discipline budgétaire – L'article 104 du traité engage les États membres à éviter les déficits excessifs, préjudiciables aux équilibres macro-économiques et au fonctionnement de l'Union économique et monétaire.

À cet effet, l'article 104 prévoit en son 2^e paragraphe que la Commission européenne est chargée de surveiller « l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres en vue de déceler les erreurs manifestes » et, à cette fin, d'examiner « notamment » si le déficit budgétaire et la dette publique de chaque État membre dépassent une « valeur de référence ».

La discipline budgétaire que les États membres doivent respecter est assortie d'un certain nombre de sanctions – graduelles – dont il a été demandé qu'elles soient effectivement appliquées. En effet, à l'occasion d'une résolution du Conseil européen à Amsterdam du 17 juin 1997 – *JOCE C 236 p. 1* – les chefs d'État et de Gouvernement ont appelé le Conseil des ministres à « mettre en œuvre de manière rigoureuse et rapide tous les éléments du pacte de stabilité et de croissance relevant de sa compétence » et à « infliger systématiquement des sanctions si un État membre participant ne prend pas les mesures nécessaires pour mettre fin à une situation de déficit excessif selon les recommandations adressées par le Conseil ».

Le Conseil des ministres a fait suite à cette résolution par deux règlements du 7 juillet 1997, relatifs au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques – Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, du 7 juillet 1997, *JOCE L 209 p. 1* – à l'accélération et à la clarification de la procédure concernant les déficits excessifs – Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, du 7 juillet 1997, *JOCE L 209 p. 6*.

Ces règlements devaient notamment associer à la procédure de l'article 104 de stricts délais et prévoir les modalités de suspension de la procédure engagée.

B. Les modifications apportées au pacte de stabilité et de croissance

260. Des sanctions exceptionnelles – La réforme du pacte ne porte pas sur les plafonds de 3 % et 60 % du PIB qui sont maintenus. En revanche, un assouplissement des procédures est prévu et conduit à n'envisager des sanctions contre un pays membre qu'en cas de circonstances exceptionnelles.

261. Les circonstances atténuantes – Dorénavant, aucune procédure ne sera lancée contre un État en cas de croissance négative ou de période prolongée de très faible croissance, alors qu'il fallait auparavant une récession de 2 %.

Un État qui enregistrerait un déficit excessif « temporaire » et « proche de la valeur de référence de 3 % pourra invoquer auprès de la Commission européenne toute une série de *facteurs pertinents* pour éviter le déclenchement d'une procédure ».

Ces facteurs sont la croissance potentielle, le cycle économique, la mise en œuvre de réformes structurelles (retraites, sécurité sociale...), les politiques de soutien à la recherche-développement, mais aussi les efforts budgétaires à moyen terme (consolidation durant les bonnes périodes économiques, niveau de la dette, investissement public).

262. Les efforts budgétaires – Par ailleurs, « une attention spéciale sera accordée aux efforts budgétaires allant dans le sens d'un accroissement ou du maintien d'un haut niveau de contribution financière pour maintenir la solidarité internationale et pour mettre en œuvre les objectifs politiques européens ».

Le texte répond ainsi aux demandes de la France qui souhaitait la prise en compte de l'aide publique au développement et de certaines dépenses militaires, et de l'Allemagne pour sa contribution nette au budget de l'Union européenne.

L'Allemagne a également obtenu que le coût de sa réunification soit prise en compte : ainsi « l'unification de l'Europe, si elle a un effet négatif sur la croissance et le fardeau fiscal d'un État membre » sera prise en considération.

La réforme prévoit également un volet préventif conduisant les États membres – lorsque la « croissance réelle est supérieure à la croissance potentielle – à s'engager à utiliser les recettes fiscales inattendues à la réduction des déficits et de la dette.

263. Des objectifs différenciés – Le nouveau pacte de stabilité et de croissance prévoit également des objectifs de moyen terme pour les pays de la zone euro, avec des objectifs différenciés qui iront d'un « déficit de 1 % du PIB pour les pays peu endettés à fort potentiel de croissance » jusqu'à « l'équilibre ou un excédent budgétaire pour ceux dont la dette est importante et le potentiel de croissance réduit ».

Pour atteindre ces objectifs, les États devront réduire leurs déficits structurels d'une ampleur de 0,5 point de PIB par an, variable en fonction de la conjoncture. La Commission pourra adresser des « recommandations politiques », sans valeur contraignante, aux États qui dévièrent de leur trajectoire.

Section 2

Les sanctions

264. La procédure d'alerte précoce. – Le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance permet d'alerter l'État membre concerné avant même qu'un déficit ne soit constaté. Sur recommandation de la Commission, le Conseil peut adresser une alerte à l'État concerné avant même que le déficit ne soit apparu. Cette alerte peut être adressée lorsqu'une divergence significative apparaît par rapport à l'objectif budgétaire affiché par l'État.

La Commission peut également inviter l'État à respecter les obligations du pacte au moyen d'une recommandation politique.

La Commission a eu recours pour la première fois à une recommandation politique le 28 mai 2008 à l'égard de la France. Si cette dernière table sur un déficit de 2,5 % du PIB en 2008 et 2 % en 2009, l'Europe ne partage pas cet optimisme, estimant que le déficit public de la France atteindrait 3 % du PIB en 2009.

264 bis. La procédure de déficit excessif. – Lorsque les objectifs fixés par le pacte de stabilité et de croissance ne sont pas respectés par les États membres, un certain nombre de sanctions communautaires peuvent être prononcées – ainsi que le prévoit l'article 104 paragraphe 6 du Traité CE : « le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, et compte tenu des observations éventuelles de l'État membre concerné, décide, après une évaluation globale, s'il y a ou non un déficit excessif ».

Ce sont les ministres des Finances qui décident de lancer ou non la procédure de déficit excessif, sur recommandation de la Commission.

Le délai de correction est fixé à deux ans (il était d'une année avant la réforme de 2005) et peut être renouvelé en cas « d'événements économiques contraires inattendus avec des effets budgétaires défavorables majeurs ». Ce délai ne saurait toutefois dépasser 5 ans.

Mais pour en bénéficier, « les pays doivent apporter la preuve qu'ils ont adopté les mesures de correction qui leur ont été recommandées ».

En 2005, sur les douze États membres de la zone euro, cinq ont fait l'objet d'une procédure de déficits excessifs (Allemagne, France, Grèce, Pays-Bas, Portugal), dont deux ont été suspendus d'une manière non prévue par les textes (France, Allemagne).

Le non-respect de cette discipline budgétaire trouve une traduction en terme de sanction avec une graduation à cinq niveaux : recommandation, mise en demeure, embargo financier, astreinte voire amende.

265. La recommandation – Lorsque le Conseil décide qu'il y a un déficit excessif, il adresse une recommandation, non publique dans un premier temps,

adressée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission.

La recommandation, non publique dans un premier temps, invite l'État membre à mettre un terme à cette situation de déficit excessif dans un délai donné.

Les premières recommandations ont été émises en 1994 : la France figurait alors parmi les 10 États concernés, cette année là, par ces recommandations.

Ces recommandations peuvent être rendues publiques sur décision du Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission dès lors qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise dans le délai prescrit.

Document n° 15 – La mise entre parenthèse du pacte de stabilité et de croissance – Rapport Marini sur l'exécution du budget 2003 – Sénat n° 291 (extrait)

En novembre 2003, le Conseil des ministres de l'Union européenne a rejeté les propositions de la Commission européenne tendant à rendre publiques les recommandations faites à l'Allemagne et à la France le 3 juin 2003, lors de la constatation de leur situation de déficit excessif, et à mettre en demeure ces deux États de réduire leur déficit public. Il a en revanche adopté des *conclusions* leur imposant des obligations proches de celles proposées par la Commission européenne, et suspendant la procédure de déficit excessif à leur encontre.

Maintenir la fiction d'un pacte intangible mais inapplicable ne peut qu'affecter négativement les relations intra-européennes et nuire à la crédibilité internationale de l'euro.

Les propositions faites pour réformer le pacte de stabilité et de croissance sont nombreuses. Il n'en demeure pas moins qu'un certain consensus peut se dégager sur les différents critères auxquels pourrait faire référence un pacte de stabilité et de croissance rénové pour devenir un véritable pacte de croissance, dont le point commun est qu'ils reviennent à raisonner sur le cycle économique :

- prise en compte, comme critère de solde public, du seul solde structurel ;
- application de la *règle d'or*, qui consiste à ne prendre en considération que le seul solde courant établi hors dépenses d'investissement ;
- renforcement du caractère *symétrique* de la règle de déficit maximal par rapport au PIB, en incitant à dégager un excédent courant en phase haute du cycle.

En outre, il serait légitime de tenir compte :

- de l'inflation. Les États vertueux à cet égard ne devant pas être pénalisés en raison des conséquences de cette faible inflation sur leurs finances publiques ;
- et de la dette publique, les États relativement bien placés en la matière pouvant, le cas échéant, avoir un déficit public plus élevé que les autres.

Enfin, l'instauration d'une expertise économique pluraliste et transparente, apparaît d'autant plus nécessaire que la notion de solde structurel jouerait un rôle plus important. En effet, un tel critère, techniquement difficile à évaluer et politiquement compliqué à présenter, ne pourra être accepté et légitime que s'il résulte d'une expertise incontestée.

266. La mise en demeure – Si l'État persiste dans son inaction, une mise en demeure peut lui être adressée, d'avoir à prendre « dans un délai déterminé, des

mesures visant à la réduction du déficit, jugées nécessaires par le Conseil pour remédier à la situation ».

267. Les sanctions financières – Les sanctions peuvent ensuite s'intensifier au travers

– d'un **embargo financier** conduisant la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'État concerné ;

– d'une **astreinte** qui prend la forme d'une obligation de dépôt sans intérêts jusqu'à rétablissement de la situation financière – dépôt d'un montant de 0,2 % du PIB augmenté de 0,1 % par point au-delà des 3 %, le tout étant plafonné à 0,5 % du PIB ;

– si la situation financière n'est pas rétablie au terme d'un délai de deux, le dépôt se transforme en une **amende**.

Toutes ces décisions sont prises par le Conseil des ministres à la majorité des deux tiers des voix de ses membres (étant exclu, très logiquement, le représentant de l'État membre concerné).

Le panel des sanctions est, à ce jour, inutilisé. Le Conseil n'est jamais allé au-delà de la mise en demeure – décidée dans un seul cas, celui de la Grèce, le 17 février 2005.

Lorsque la Commission a recommandé au Conseil de décider d'une mise en demeure à l'encontre de la France et de l'Allemagne, celui-ci a décidé d'adopter des conclusions non prévues par les textes – 25 novembre 2003.

Bibliographie

– Auberger (P.), « Comment maîtriser la dette publique ? », *Actes de la IIe Université de printemps de Finances publiques, Innovations, créations et transformations en finances publiques*, LGDJ, 2006, p. 87.

– Belorgey (J.-M.), Gervasoni (S.) et Lambert (C.), « Recommandations de décisions » de la Commission européenne et « conclusions » du Conseil européen, À propos des règles du pacte de stabilité et de croissance, note sous CJCE Ass. plén. 13 juillet 2004, *Commission c./ Conseil, RFDA* 2004, p. 1197.

– Lambert (A.), « Dette publique : discours de la méthode », *RFFP* 2007, n° 100, p. 15.

– Marchat (P.), « L'assouplissement du Pacte de stabilité », *Rev. Trésor* 2005, p. 292.

– Sénat, Rapport n° 277 (2004-2005) – Le pacte de stabilité et de croissance – http://senat.fr/rap/r04-277/r04-277_mono.html



Titre
2

Le périmètre institutionnel des finances publiques

268. Qu'il s'agisse des finances de l'État, des finances locales, des finances sociales ou encore des finances européennes, chacune de ces sphères peut se formaliser au travers d'un périmètre institutionnel – distinct de celui contribuant à l'élaboration du budget public.

Sous cette perspective, le périmètre institutionnel des finances publiques fera état des institutions financières spécifiques à chacune de ces sphères – tandis que l'étude institutionnelle de l'élaboration des budgets publics (et donc de ses protagonistes) sera évoquée dans le cadre des développements consacrés à l'élaboration des budgets publics (2^e partie de ce manuel).

Chapitre 1

Les rouages institutionnels des finances de l'État

Plan du chapitre

Section 1 : L'institutionnel ministériel

§1 : Le ministre

§2 : Le périmètre ministériel

Section 2 : La Banque de France

§1 : La création de la Banque de France

§2 : Les missions de la Banque de France

Section 3 : La caisse des dépôts et consignations

§1 : L'organisation de la Caisse des dépôts et consignations

§2 : Les attributions de la Caisse des dépôts et consignations

Résumé

Au sein du Gouvernement, le ministère chargé de l'Élaboration du budget a toujours bénéficié d'une position particulière – en considération des autres ministères traditionnellement qualifiés de ministères dépensiers. Cette prééminence s'explique, très logiquement, par le rôle essentiel joué par ce ministère dans l'Élaboration du budget de l'État et la conduite de ses finances – et plus largement des finances publiques. L'institutionnel financier de l'État ne saurait toutefois se résumer à ce seul ministère mais doit s'étendre aux rôles particuliers dévolus à la Banque de France et à la Caisse des dépôts et consignations.

269. L'institutionnel financier de l'État conduit nécessairement à envisager l'action ministérielle au travers de ses attributions financières, budgétaires ou encore fiscales. Par delà, doivent également être envisagés l'action de l'État dans le cadre d'un réseau voire un partenariat au sein duquel prennent place diverses institutions financières et notamment la Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations ou encore la Caisse de la dette publique¹.

Mais les finances de l'État et plus largement, les finances publiques, ont atteint un degré de préoccupation tel que l'éventail s'enrichit encore d'organismes consultatifs sur lesquels le Gouvernement peut s'appuyer pour orienter ses choix

1. Pour des développements consacrés à la Caisse de la dette publique, cf. n° 58 et s.

en la matière. Ainsi en va-t-il du Conseil d'orientation des finances publiques, récemment créé par décret n° 2006-515 du 5 mai 2006 – placé auprès du Premier ministre – et qui a pour mission de décrire et d'analyser la situation des finances publiques de la France, d'apprécier les conditions requises pour en assurer la soutenabilité et notamment la contribution nécessaire des différentes administrations publiques, de formuler toutes recommandations ou propositions de nature à respecter les objectifs de désendettement fixés par le Gouvernement, à améliorer les règles de gouvernance ainsi que la méthodologie de prévision des recettes des différentes administrations publiques.

Le Conseil d'orientation des finances publiques est également chargé de préparer et d'organiser les travaux de la Conférence nationale des finances publiques.

Section 1

L'institutionnel ministériel

270. Jusqu'en mai 2007, l'institutionnel ministériel s'entendait du seul ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie – autrement appelé Minefi (par abréviation de MINistère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) ou encore Bercy (en raison du lieu d'implantation des services ministériels à Paris) – ministère qui s'est toujours trouvé en position singulière par rapport aux autres ministères qualifiés de dépensiers.

La composition actuelle du Gouvernement conduit, désormais, à envisager les finances de l'État au travers de deux ministères : pour l'essentiel, le ministère du Budget, des Comptes et de la Fonction publique mais également le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi dont relève désormais la Direction du Trésor et de la politique économique.

§1. Le ministre

271. Les personnalités ministérielles – Le ministère chargé des Finances peut être perçu comme un portefeuille ministériel essentiel dans une carrière politique. Et en effet, l'illustration peut être faite de personnalités ayant occupé cette charge ministérielle :

- Jacques Necker, Directeur général des finances (25 août 1788 – 13 juillet 1789) puis ministre des Finances et de l'Intérieur (16 juillet 1789 – 4 septembre 1789) ;
- Joseph Louis, ministre des Finances à six reprises entre juillet 1815 et octobre 1832 ;
- Jean de Villèle, ministre des Finances (14 décembre 1821 – 4 janvier 1828) ;

- Adolphe Thiers, sous-secrétaire d'État aux finances (4 novembre 1830 – 13 mars 1831) ;
- Daniel Wilson, sous-secrétaire d'État aux finances à deux reprises entre décembre 1879 et novembre 1881 ;
- Sadi Carnot, ministre des Finances à deux reprises entre avril 1885 et décembre 1886 ;
- Raymond Poincaré, ministre des Finances à quatre reprises entre avril 1894 et novembre 1928 ;
- Joseph Caillaux, ministre des Finances à cinq reprises entre juin 1899 et juin 1935 ;
- Paul Doumer, ministre des Finances à deux reprises entre novembre 1895 et mars 1926 ;
- Vincent Auriol, ministre des Finances (4 juin 1936 – 22 juin 1937) ;
- Pierre Mendès-France, sous-secrétaire d'État au Trésor (13 mars 1938 – 10 avril 1938) puis commissaire aux Finances entre novembre 1943 et novembre 1944 ;
- Léon Blum, ministre du Trésor et Président du Conseil (13 mars 1938 – 10 avril 1938) ;
- Robert Schuman, ministre des Finances (22 janvier 1947 – 24 novembre 1947) ;
- Edgar Faure, secrétaire d'État aux Finances à six reprises entre février 1949 et juin 1958 (dont présidence du Conseil du 20 janvier 1952 au 8 mars 1952) ;
- Antoine Pinay, ministre des Finances et des Affaires économiques à quatre reprises entre mars 1952 et janvier 1960 (présidence du Conseil du 8 mars 1952 au 8 janvier 1953) ;
- Pierre Pflimlin, ministre des Finances et des Affaires économiques (23 février 1955 – 1 février 1956), ministre des Finances, des Affaires économiques et du plan (6 novembre 1957 – 14 mai 1958) ;
- Valéry Giscard d'Estaing, secrétaire d'État aux Finances (8 janvier 1959 – 18 janvier 1962), ministre des Finances et des Affaires économiques à trois reprises entre janvier 1962 et janvier 1966, ministre de l'Économie et des Finances à quatre reprises entre juin 1969 et mai 1974 ;
- Michel Debré, ministre de l'Économie et des Finances à deux reprises entre janvier 1966 mai 1968 ;
- Jacques Chirac, secrétaire d'État à l'Économie et aux Finances à deux reprises entre mai 1968 et janvier 1971 ;
- Jacques Delors, ministre de l'Économie et des Finances à trois reprises entre mai 1981 et juillet 1984 (à l'occasion des trois gouvernements Mauroy). Parmi d'autres...

Pour certains, le poste de ministre chargé des Finances a pu n'être qu'un tremplin dans le déroulement d'une carrière politique dont l'aboutissement a pu être le poste présidentiel.

§2. Le périmètre ministériel

272. L'évolution des compétences ministérielles – Si initialement, le ministre chargé des Finances a pu être strictement envisagé, il a également vu ses attributions étendues aux aspects économiques. Ainsi, Yves Bouthillier a-t-il été nommé ministre des Finances et du Commerce (16 juin 1940 – 12 juillet 1940) puis ministre d'État à l'économie nationale et aux finances sous Vichy (23 février 1941 – 18 avril 1942).

Tandis que René Pleven fut désigné commissaire national à l'Économie, aux finances et aux Colonies (24 septembre 1941 – 28 juillet 1942).

L'économie sera par la suite associée aux finances à compter de 1953 – Edgar Faure, ministre de l'Économie et des Affaires économiques (28 juin 1953 – 19 juin 1954)².

Si l'on fait abstraction de la période de Vichy, le ministère chargé des Finances et de l'Économie connaît une certaine précision avec le ministère confié à Edgar Faure à compter de 1954 – ministre des Finances, des Affaires économiques et du Plan (19 juin 1954 – 20 janvier 1955), avec le ministère de l'Économie, des Finances et du Budget confié à Jacques Delors (22 mars 1983 – 19 juillet 1984) puis à Pierre Bérégovoy (19 juillet 1984 – 20 mars 1986), avec le ministère chargé de l'Économie, des Finances et de la Privatisation confié à Édouard Balladur (20 mars 1986 – 12 mai 1988), avec le ministère chargé de l'Économie, des Finances et du Commerce extérieur confié à Yves Galland (6 novembre 1995 – 4 juin 1997).

À compter du 4 juin 1997 (Gouvernement Jospin), les compétences ministérielles en matière financière ont été confiées au Minefi, ministère chargé des Finances mais également compétent en matière d'Économie et d'Industrie.

Avec les élections présidentielles de mai 2007, la nouvelle répartition ministérielle a conduit à confier à un ministère chargé du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, l'essentiel des compétences en matière budgétaire. Il convient néanmoins d'y ajouter la Direction chargée du Trésor et de l'Analyse économique qui a été placée sous l'autorité du ministère chargé de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi.

273. Les appellations ministérielles – Indépendamment de ses adjonctions, l'appellation même du ministère a pu varier : ministère de l'Économie nationale et des Finances (26 janvier 1946 – 24 juin 1946), ministère de l'Économie familiale et des Finances (16 décembre 1946 – 22 janvier 1947) – tous deux confiés

2. Exception faite de la période s'étalant du 1^{er} juin 1958 au 23 juillet 1958 durant laquelle Antoine Pinay fut nommé ministre des finances.

à André Philip –, ministère des Finances et des Affaires économiques entre 1947 et 1956 (avec l'ajout en 1954 et 1955 du Plan), ministère des Affaires économiques et Financières entre 1956 et 1957, puis de nouveau ministère des Finances et des Affaires économiques jusqu'en 1966. À compter de cette année, le ministère est celui de l'économie et des finances.

Le ministère devient celui de l'Économie, des Finances et du Budget (ministères précités de Delors et de Bérégovoy) jusqu'en 1992 (avec l'intermède du ministère de l'Économie, des Finances et de la Privatisation confié à Balladur).

À compter du 4 avril 1992 et jusqu'au 30 mars 1993, cohabitent un ministère chargé de l'Économie et des Finances (confié à Michel Sapin) et un ministère du Budget (confié à Michel Charasse). Ce ministère chargé du Budget disparaît avec les élections présidentielles de 1995 (Nicolas Sarkozy en est alors le ministre) pour réapparaître en mai 2007 (avec des compétences étendues aux comptes publics et à la fonction publique).

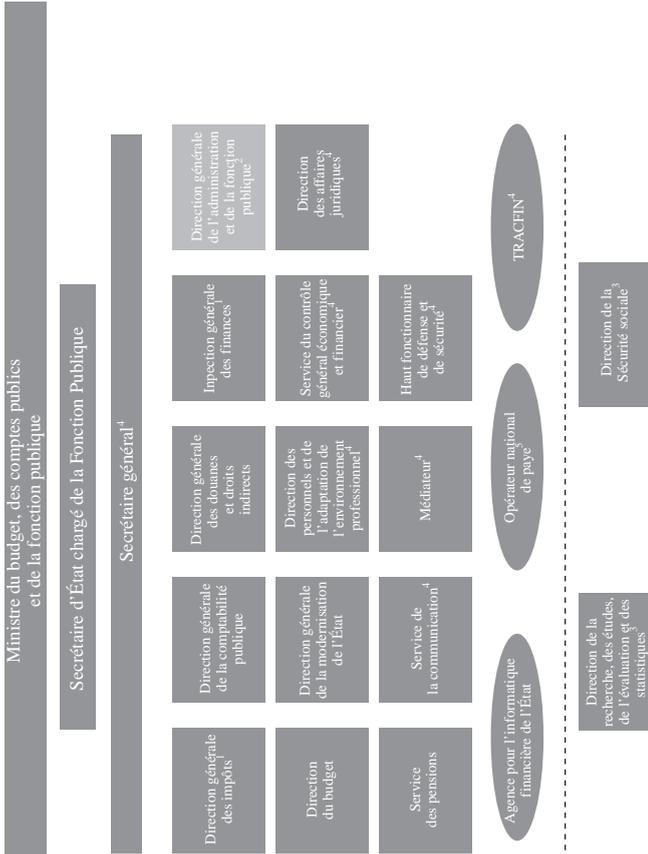
274. Désormais, les compétences en matière budgétaire, financière et fiscale sont réparties entre deux ministères. Aux termes des dispositions du décret n° 2007-1003 du 31 mai 2007, le ministre chargé du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique est compétent pour :

- la préparation et l'exécution du budget ;
- la comptabilité publique et le domaine ;
- les pensions et la gestion administrative et financière du régime de retraite de la fonction publique de l'État ;
- les impôts, le cadastre et la publicité foncière ;
- les douanes et droits indirects ;
- le contrôle économique et financier (conjointement avec le ministre chargé de l'Économie, des Finances et de l'Emploi) ;
- en liaison avec le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, il élabore et met en œuvre les règles relatives aux finances locales ;
- en liaison avec le ministre du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité ainsi que le ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports, il est chargé de la préparation de la loi de financement de la sécurité sociale et en suit l'exécution. Il est également responsable de l'équilibre général des comptes sociaux et des mesures de financement de la protection sociale.

Tandis que le ministre chargé de l'Économie, des Finances et de l'Emploi est compétent, aux termes des dispositions du décret n° 2007-996 du 31 mai 2007 et pour le domaine qui nous intéresse, en matière de :

- prévision économique et financière ;
- législation fiscale ;
- statistique et études économiques ;
- contrôle économique et financier (conjointement avec le ministre chargé du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique).

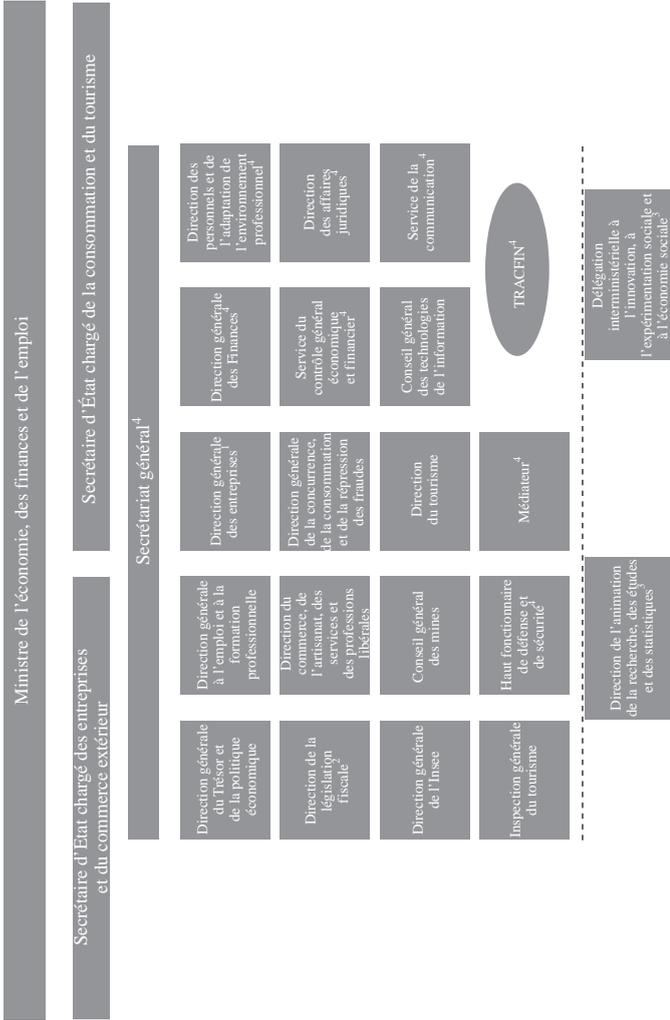
Schéma n° 8 – Organigramme du Ministère du budget, des comptes publics et de l'emploi (mars 2008)



- 1 La DLF est placée sous l'autorité du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi et mise à disposition du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique pour la préparation des lois de finances.
- 2 Attributions exercées par la délégation du Premier ministre.
- 3 Autorité conjointe avec le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité et le ministre de la santé, de la jeunesse et des sports (au titre des comptes sociaux).
- 4 Services communs avec le ministère de l'Économie, des Finances et de l'emploi.
- 5 Service à compétence nationale sous l'autorité conjointe de la direction générale de la fonction publique et de la direction générale de la comptabilité publique.

○ Service à compétence nationale.

Schéma n° 9 – Organigramme du Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (mars 2008)



1 Hors attributions de la DAR QSI relatives à la sécurité industrielle (qui relève du ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables) et à la radioprotection (qui relève de la ministre de la santé, de la jeunesse et des sports) ; les attributions de la DAR QSI en matière de sûreté nucléaire sont partagées avec le ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

2 La DLF est placée sous l'autorité du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi et mise à disposition du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique pour la préparation des lois de finances.

3 Autorité conjointe avec le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité.

4 Services communs avec le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.

A. L'inspection générale des finances

275. L'IGF, issue de la fusion en 1816 de corps de contrôle des ministères des Finances et du Trésor, est placée directement sous l'autorité conjointe du ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique et du ministre chargé de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi.

Ses inspections sont exercées sur ces ministères mais aussi, plus généralement, sur l'ensemble des services ministériels, aux fins d'une appréciation de la gestion des deniers publics qui se doit d'être rigoureuse et efficace et d'une contribution à la modernisation de l'administration.

I – SON ORGANISATION

276. L'IGF est un corps administratif composé d'inspecteurs des finances et d'inspecteurs généraux des finances.

Haut corps administratif, l'IGF recrute principalement au sortir de l'ENA (ou au tour extérieur, des agents de l'État ayant donné la preuve de leur mérite).

L'IGF bénéficie également du concours d'agents mis à sa disposition (cadres administratifs, ingénieurs, magistrats) qui offrent à l'institution une diversité de compétences professionnelles.

277. **Les inspecteurs des finances** – L'inspection générale des finances a pu compter parmi ses inspecteurs : Maurice Couve de Murville, Valéry Giscard d'Estaing, Alain Juppé, Jacques de Larosière de Champfeu (notamment directeur général du Fonds monétaire internationale (1978-1987), gouverneur de la Banque de France (1987-1998) président de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement), Jean-Marie Messier, Michel Pébereau (notamment président de la Banque nationale de Paris (1993-2000), Michel Rocard ou encore Jean-Claude Trichet (gouverneur de la Banque de France (1993-2003) puis gouverneur de la Banque centrale européenne).

II – UNE MISSION ESSENTIELLE DE CONTRÔLE

278. **Compétences de l'IGF** – Par ses missions d'inspection, de contrôle, l'IGF doit contribuer à une gestion rigoureuse et efficace des deniers publics et à la modernisation de l'administration.

Ses compétences s'entendent de l'ensemble des ordonnateurs de l'État, des organismes soumis au contrôle économique et financier (et notamment les entreprises nationales, qu'elles aient ou non le caractère d'établissements publics, ayant pour objet principal une activité commerciale, industrielle ou agricole ; – les sociétés ou groupements d'intérêt économique dans lesquels l'État détient plus de 50 % du capital ; – les organismes centraux ou nationaux des divers régimes d'assistance, de sécurité sociale, de prestations familiales ou de mutualité agricole), ainsi que de tout organisme qui, quel que soit son statut, bénéficie de fonds publics (art. 31, Ord. n° 58-896 du 23 septembre 1958) y compris ceux

en provenance de la Communauté européenne (art 43-II de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier).

L'IGF exerce également un contrôle sur les comptables publics – ainsi que le prévoit l'article 60 du RGCP³.

Des enquêtes peuvent être demandées par tout ministre pour son secteur d'activité. L'IGF procède alors à un diagnostic de la situation analysée et formule des propositions aux ministres commanditaires.

Une enquête a ainsi été menée sur l'utilisation des fonds publics en Corse (1998) qui a notamment permis de mettre en évidence les conditions critiques d'utilisation par la Caisse régionale de crédit agricole, la mutualité sociale agricole et les chambres de commerce et d'industrie.

L'IGF est également sollicité pour évaluer des politiques publiques. Ainsi, une analyse comparative des administrations fiscales a été menée au sein de neuf pays dans le but d'inventorier les modèles d'organisation, les pratiques et les coûts exposés en matière de détermination de l'assiette et du recouvrement de l'impôt (1999).

Des missions de réflexion ont également été menées sur l'entreprise et l'hexagone (2000), sur l'attractivité du territoire (2001), sur le financement du logement social (2002), sur la construction du service public de demain (2003), la gestion immobilière et financière des universités (2004) ou encore la gestion pluriannuelle des finances publiques (2007).

279. Concrétisation des contrôles de l'IGF – Concrètement, l'IGF concrétise ses contrôles (faits de vérification, d'enquête ou encore d'évaluation) au moyen de rapports adressés aux ministres et à leurs services.

Les contrôles sont effectués au terme d'une enquête sur place – dès que cela s'avère nécessaire et dans la majeure partie des cas – et d'une procédure contradictoire – les rapports traduisent cette procédure par une présentation en trois colonnes contenant les observations liminaires formées par l'inspecteur, les réponses fournies par le service contrôlé et enfin les observations définitivement formulées par le rapporteur. Un contrôle garanti dans la rigueur de ses constats par la responsabilité personnelle supportée par l'inspecteur, personnellement responsable de ses travaux. En conséquence, aucune autorité ne saurait demander à l'auteur d'un rapport de procéder à des modifications de son contenu.

L'IGF peut également se voir confier des missions d'assistance à des administrations, confiées aux inspecteurs des finances. Ainsi, la Direction du Trésor a été assistée dans ses travaux de cession du Crédit foncier de France (1999).

Ou encore des missions permanentes de surveillance du bon fonctionnement des services déconcentrés des ministères chargés des Finances et du Budget, de

3. Cf. n° 408.

représentation des ministres aux conseils d'administration d'établissements ou d'organismes publics, de liaison entre les administrations financières et d'autres ministères. Ces missions sont généralement confiées aux inspecteurs généraux des finances.

Les rapports et notes des inspecteurs et inspecteurs généraux des finances sont destinés au ministre. Ils ne sont rendus publics que sur décision expresse de ce dernier.

Ainsi que ces développements le laissent supposer, le périmètre d'intervention de l'IGF est relativement étendu. Or, pour l'accomplissement de ses missions, l'IGF ne dispose que de 70 agents ! Statistiquement, les risques pour un service d'être contrôlé par l'IGF s'évaluent à une fois tous les 200 ans... – Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *Les finances publiques*, Dalloz, Connaissance du droit, 5^e édition, p. 154.

B. Les principales directions ministérielles financières et budgétaires

280. L'étude du périmètre ministériel s'effectuera au travers de ses principales directions – à raison des compétences financières, budgétaires ou encore fiscales qui leur ont été attribuées.

I – LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES (DGFIP)

281. Née de la fusion des Direction générale des impôts et Direction générale de la comptabilité publique, la Direction générale des finances publiques associe, désormais, leurs missions complémentaires (calcul et contrôle de l'impôt des particuliers et des entreprises, perception de certains impôts et gestion des activités cadastrales et foncières pour la Direction générale des impôts ; recouvrement de l'impôt des particuliers, paye des dépenses de l'État, perception des recettes et paiement des dépenses des collectivités territoriales, gestion du domaine, tenue de la comptabilité de l'État et des collectivités territoriales pour la Direction générale de la comptabilité publique).

Cette fusion doit notamment permettre une optimisation dans le fonctionnement des services avec l'apparition d'un guichet fiscal unifié permettant aux contribuables d'effectuer toutes leurs démarches fiscales auprès d'un même interlocuteur.

282. Missions – Aux termes des dispositions du décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la Direction générale des finances publiques, cette dernière est notamment chargée de :

– l'élaboration des textes législatifs et réglementaires relatifs à la fiscalité, au cadastre et à la publicité foncière :

- veiller à l'établissement de l'assiette et à la mise en œuvre du contrôle des impôts, droits, cotisations et taxes de toute nature, ainsi qu'à leur recouvrement et à celui des autres recettes publiques ;
- veiller à la production et à la qualité des comptes de l'État ;
- l'élaboration des règles et des procédures relatives à la gestion financière et comptable des collectivités territoriales et de leurs établissements et de veiller à leur mise en œuvre ;
- l'élaboration des règles et des procédures d'acquisition, de gestion et de cession des biens domaniaux, d'établissement de l'assiette et de contrôle des redevances domaniales ainsi que du recouvrement des produits domaniaux de toute nature ;
- en liaison avec la direction générale du Trésor et de la politique économique, l'élaboration des règles et des procédures relatives à la gestion de la dette publique, à l'exécution des opérations de trésorerie de l'État ainsi qu'à la réalisation des opérations de collecte de l'épargne au profit de l'État et des correspondants du Trésor ;
- l'élaboration et de veiller à la mise en œuvre des règles et procédures relatives à la vérification de l'utilisation des fonds publics.

283. Le trésorier-payeur général – L'un des postes clefs dans l'organisation des services est celui de trésorier-payeur général⁴, responsable devant le ministre et sous l'autorité du directeur de la comptabilité publique du bon fonctionnement des services extérieurs et de l'exécution régulière des missions confiées au Trésor public.

Par ailleurs, le TPG assure un contrôle administratif sur les comptes des collectivités locales en apurant ceux des communes de moins de 3 500 habitants et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à 750 000 euros (seuils fixés par la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes, art. 37 – art. L. 211-2, C. jur. fin.). Si à l'occasion de son contrôle, le TPG décèle une irrégularité, la comptabilité concernée sera examinée par la chambre régionale des comptes⁵ compétente.

Cet apurement administratif des comptes des collectivités locales était généralisé avant que ne soient créées les chambres régionales des comptes en 1982. La loi du 2 mars avait alors limité cet apurement aux comptes des communes de moins de 2 000 habitants et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à 2 millions de francs (art. 87). Ces seuils ont été relevés par la loi du 21 décembre 2001.

4. Cf. n° 446.

5. Cf. n° 444.

II – LA DIRECTION DU BUDGET

284. La direction du budget, dont les missions ont été précisées par le décret n° 2007-447 du 27 mars 2007, relève du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Cette direction a, notamment, en charge la définition de la politique des finances publiques, de la politique budgétaire et des outils de pilotage de ces politiques.

285. **Programmation pluriannuelle des finances publiques**⁶ – La Direction du budget a pour mission la programmation pluriannuelle de mise en œuvre de ces politiques et est chargée, à ce titre, de proposer des évolutions de politiques publiques compatibles avec cette programmation.

Il lui appartient également d'assurer un suivi des aspects budgétaires des travaux relatifs aux politiques européennes, à leur évolution pluriannuelle, aux modes de financement de l'Union européenne ainsi qu'à l'élaboration et à l'exécution du budget communautaire annuel.

286. **Élaboration et exécution des lois financières** – La Direction du budget joue un rôle essentiel dans l'élaboration des projets de loi de finances (initiale et rectificative). Elle est chargée de proposer au ministre des Finances, les orientations budgétaires possibles en dépenses et en recettes. Pour ce faire, la direction du budget collabore, en tant que de besoin, avec les directions du Trésor et de la politique économique mais également de l'Insee.

Lorsque les choix gouvernementaux ont été précisés, la direction du budget les traduit en moyens budgétaires et engage un processus de concertation avec l'ensemble des ministères.

Ce processus aboutit à l'élaboration du projet de loi de finances.

Parallèlement à l'élaboration du projet de loi de finances, et durant le dernier trimestre de la session parlementaire – se déroule le débat d'orientation budgétaire⁷.

Officialisé avec la Lof, le Dob était déjà pratiqué, en fait, depuis 1996-1997. Ce débat porte sur le rapport élaboré par la direction du budget et faisant état du cadrage budgétaire.

Les différents documents budgétaires sont élaborés sous la supervision de la direction du Budget qui est garante du dépôt dans les délais constitutionnels du projet de loi de finances.

Élaboré puis adopté par le Parlement, le budget est ensuite exécuté. La direction du budget suit cette exécution, ce qui lui permet, le cas échéant, de proposer au Gouvernement les solutions les plus adaptées à la réalisation des objectifs fixés, notamment en matière économique. Le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative peut en être le résultat.

6. Cf. n° 559 bis.

7. Cf. n° 663 et s.

Elle doit également définir les principes relatifs aux outils de budgétisation et aux règles de consommation des crédits inscrits en lois de finances.

La Direction du budget participe également à l'élaboration des lois de financement de la sécurité sociale, au suivi de leur exécution et à la conception des outils de mesure de la performance en ce domaine.

287. Missions partagées – Pour certaines missions, la direction du budget peut également être associée aux Direction générale de la comptabilité publique⁸, Direction générale de la modernisation de l'État ou encore Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Il s'agit alors pour la Direction du budget de :

- participer aux travaux de modernisation des modes de gestion de l'État et des organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public ;
- participer à la définition de la méthodologie de l'analyse du coût des actions et de valider sa présentation dans les documents annexés aux projets de lois de finances ;
- participer aux travaux relatifs à la définition des processus de gestion et des prescriptions fonctionnelles interministérielles applicables aux systèmes d'information de l'État dans les domaines budgétaire, financier, comptable ainsi que dans ceux relatifs aux ressources humaines et aux charges de personnel ;
- participer à l'élaboration et au suivi des normes de comptabilité publique ;
- définir les principes et les règles de gestion budgétaire et comptable applicables aux organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public.

La direction du budget a également un rôle dans l'élaboration des textes législatifs et réglementaires ayant une incidence sur les finances publiques (budget de l'État, budget de la sécurité sociale voire budgets locaux) mais également des textes relatifs à la fonction publique.

288. Ces différentes missions conduisent la Direction du budget à envisager les modalités d'une amélioration de la performance de la gestion de l'État mais également des organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public.

Il appartient également à cette direction de coordonner et de contrôler l'action des autorités chargées du contrôle financier et d'assurer la tutelle des organismes entrant dans son champ de compétence.

Dans ces cadres, la direction peut proposer au ministre les mesures financières adaptées – au respect du cadrage budgétaire.

8. Devenue la Direction générale des finances publiques par fusion avec la Direction générale des impôts. Cf. *infra*, n° 289.

Concrètement, la Direction assiste aux réunions interministérielles comportant un enjeu financier (environ 1 000 réunions par an). Elle participe notamment aux négociations des salaires de la fonction publique.

Elle assure la co-tutelle de la quasi totalité des établissements publics nationaux et, en étroite collaboration avec la Direction du Trésor, des entreprises nationales associées à un enjeu budgétaire.

Elle assure également la co-tutelle des caisses nationales de sécurité sociale – en raison de l'impact financier que vont entraîner les bouleversements démographiques sur les régimes de retraite.

Document n° 16 – « Le budgétaire et le dépensier. Défense et illustration de la direction du Budget », Jean Choussat (Directeur du Budget 1981-1985), in Pouvoirs, Le ministère des finances, PUF 1990, p. 55 (extrait)

« J'avais dûment été chapitré par le directeur du Budget de l'époque : « Vous direz non, encore non, toujours non. Vous passerez souvent pour un imbécile. N'en soyez pas affecté. Vous constaterez, au fil des mois et des années, que vous servez utilement l'État ».

La première mission, le premier réflexe du budgétaire est effectivement de dire non. Il ne manque pas d'excellentes raisons de le faire avec la meilleure des bonnes consciences.

La direction du Budget est en permanence – l'image est banale – une forteresse assiégée. Les dépensiers ne sont pas mus seulement par le souci légitime de faire face à la pression des besoins. Ils sont animés par bien d'autres considérations : le souci de faire mieux (c'est-à-dire dépenser plus) que leurs prédécesseurs, la hantise d'obtenir au moins autant que leurs collègues, la nécessité de tenir compte des rivalités entre leurs propres services. Il n'est pas nécessaire d'être grand clerc pour deviner que ces motivations sont fortement inflationnistes ».

III – LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

289. Création de la DGTPE – La Direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPE) a été créée par le décret 2004-1203 du 15 novembre 2004. Elle regroupe les trois anciennes directions – du Trésor, des relations économiques extérieures, de la prévision et de l'analyse économique. Depuis mai 2007, cette direction relève du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi.

La DGTPE est chargée de proposer et de conduire sous l'autorité du ministre, les actions de la politique économique de la France et de la défendre en Europe et dans le monde.

290. Les compétences de la DGTPE – Dans le cadre de ses missions, et conformément au décret de novembre 2004, la DGTPE :

– élabore les prévisions économiques pour la France et son environnement international ;

- assure l'analyse et le conseil sur les politiques macro-économiques et les questions économiques et financières européennes, en particulier en matière de coordination des politiques économiques ;
- remplit une fonction de conseil et de prévision pour la conduite des politiques publiques en France dans le domaine des finances publiques, des questions sociales et de l'emploi et des politiques sectorielles ;
- participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de la régulation des institutions financières, des entreprises et intermédiaires d'assurance, ainsi que de la politique de régulation de l'épargne, de l'investissement et des marchés financiers et de la politique de financement des entreprises et du logement ;
- est chargée des questions économiques financières et commerciales internationales sur le plan multilatéral et bilatéral ;
- contribue à la politique d'aide au développement ;
- soutient le développement international des entreprises ;
- gère la trésorerie et la dette de l'État ;
- veille aux intérêts patrimoniaux de l'État dans les entreprises et autres organismes qui entrent dans son champ de compétence ;
- assure le secrétariat des organismes nationaux et internationaux suivants : Commission économique de la Nation, Conférence économique annuelle, Observatoire économique de l'achat public, Comité interministériel de restructuration industrielle et Club de Paris.

291. L'agence de la dette⁹ et l'agence des participations de l'État¹⁰ relèvent de cette direction ministérielle.

IV – LA DIRECTION DE LA LÉGISLATION FISCALE

292. Créée par le décret n° 77-687 du 28 juin 1977 (décret portant création du service de la législation fiscale), la DLF relève de la compétence du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi.

Ce service a notamment en charge la fiscalité directe et indirecte pour ce qui concerne leurs champs d'application, les bases d'imposition, les droits à déduction et les exonérations, les obligations des redevables. Il appartient à cette direction :

- de fournir au Gouvernement, les éléments qui lui sont nécessaires pour déterminer sa politique fiscale ;
- de concevoir les projets de textes législatifs et réglementaires en matière fiscale (préparation de la partie fiscale des lois de finances) ;

9. Cf. n° 54 et s.

10. Cf. n° 101 a.

- d’assurer l’information sur les évolutions de la fiscalité (réglementation applicable et problèmes d’application) ;
- d’assurer la codification des dispositions fiscales (CGI) ;
- de représenter la France dans les négociations fiscales internationales ;
- d’étudier les systèmes fiscaux étrangers (systèmes appliqués, réformes menées et incidences).

V – LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L’INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES

293. L’Insee a pour mission de collecter, produire et diffuser des informations sur l’économie et la société française afin que tous les acteurs intéressés (administration, chercheurs, médias, enseignants, particuliers) puissent les utiliser pour effectuer des études, faire des prévisions et prendre des décisions. Elle relève du ministère de l’Économie, de l’Industrie et de l’Emploi.

La production de ces informations résulte d’enquêtes (sur les conditions de vie des ménages, sur l’activité des entreprises) mais s’effectue également au travers des recensements de la population.

Ces informations collectées, analysées, permettent à l’Insee de calculer des indices et notamment l’indice des prix à la consommation ou encore l’indice du coût de la construction mais également d’élaborer les comptes de la Nation (lesquels constituent une représentation chiffrée et cohérente de tous les flux économiques à l’intérieur de l’économie nationale ou entre celle-ci et l’extérieur).

Afin d’assurer la fiabilité de la statistique publique, l’Insee élabore et harmonise les concepts, les définitions et les nomenclatures pour l’ensemble de la production statistique.

Il s’agit également de s’assurer de cette fiabilité au niveau international – et notamment au travers des coopérations avec d’autres organismes de statistiques, à l’instar d’Eurostat, l’office statistique des Communautés européennes.

Enfin, l’Insee assure la formation de son propre personnel au travers de centres de formation, destinés à former ses statisticiens économistes et administrateurs.

VI – LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DES DROITS INDIRECTS

294. La DGDDI est une administration à caractère fiscal, dont la création remonte à 1791.

Elle a été dotée d’un corps à vocation militaire, pour la surveillance du territoire, maintenu jusqu’en 1959 et a d’ailleurs gardé certains signes distinctifs de cette époque : un drapeau et un insigne (le cor et la grenade). Ces derniers symbolisent l’assimilation des bataillons douaniers aux troupes d’élites des chasseurs à pied.

La DGDDI, dont les missions ont été précisées par le décret n° 2007-1664 du 26 novembre 2007, relève du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.

295. Les missions de la douane ont profondément évolué sur ces dernières années. Ainsi que le relève François Mongin, les réformes qu'a connues la DGDDI « ont profondément modifié l'architecture du dispositif douanier. La douane est ainsi passée d'un rôle de protection limité aux frontières à un rôle de régulation de l'activité économique recentré vers l'intérieur de l'espace national » – *RFFP* 2005 n° 89 p. 146.

296. Perception des droits de douane et droits indirects – Cette direction assure la perception des impôts indirects sur les produits pétroliers, les tabacs et alcools, de même que la TVA sur les produits importés des pays tiers à l'Union européenne.

Elle perçoit également les droits de douane et les prélèvements agricoles à l'importation dans la communauté.

Par cette collecte de l'impôt, la douane perçoit en moyenne chaque année près de 60 milliards d'euros de droits et taxes (61,7 milliards d'euros en 2006 dont 40,3 ont été affectés à l'État, tandis que les collectivités locales et autres organismes percevaient 19,7 milliards d'euros de ce montant et l'Union européenne, 1,7 milliard d'euros).

Cette direction contribue également à l'élaboration des projets de textes législatifs et réglementaires en matière de douane, de fiscalité et de contributions indirectes ainsi que des instructions nécessaires à leur application. Elle veille à leur mise en œuvre et en contrôle l'application.

297. Autres missions – Les compétences de la Douane s'étendent également :
– au contrôle des marchandises importées (contrôles sanitaires et phytosanitaires, respect des dispositions réglementaires communautaires et nationales, lutte contre la fraude et les trafics illicites) ;
– au contrôle de l'immigration et à la lutte contre le travail illégal.

VII – LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT

298. Créée par le décret n° 2005-1792 du 30 décembre 2005, la DGME relève du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Elle a pour mission de coordonner, d'aider et d'inciter, au niveau interministériel, les administrations en vue de moderniser les modes de fonctionnement et de gestion de l'État pour améliorer le service rendu aux usagers, contribuer à une utilisation plus performante des deniers publics et mobiliser les agents publics.

Dans ce cadre, l'action de la DGME est orientée selon trois axes :

– l'amélioration de la qualité du service rendu et la simplification du droit ainsi que l'allègement des formalités administratives – la perspective s'entend également

de l'amélioration de la qualité de la réglementation et de la clarté du langage administratif ;

– la modernisation de la gestion publique – et notamment une assistance procurée aux ministères dans l'élaboration de leur stratégie de modernisation et dans la préparation de leurs contrats pluriannuels de performances. Elle doit également concourir à l'adaptation de l'organisation des administrations de l'État pour tenir compte de l'évolution de leurs missions et de leurs modes de gestion ;

– le développement de l'administration électronique.

C. Le médiateur

299. Le décret n° 2002-612 du 26 avril 2002 a conduit à la création d'un médiateur du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, placé auprès du ministre et nommé par ce dernier pour trois ans. Depuis mai 2007, le médiateur du Minefi est placé à la fois auprès du ministre chargé de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et du ministre chargé du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.

Il est le correspondant du médiateur de la République.

Le médiateur du Minefi reçoit les réclamations individuelles concernant le fonctionnement des services du ministère dans leurs relations avec les usagers – toute réclamation adressée au médiateur doit avoir été précédée d'une première démarche de l'utilisateur auprès du service concerné, ayant fait l'objet d'un rejet total ou partiel. Elle donne lieu à accusé de réception indiquant qu'elle n'interrompt pas les délais de recours.

Le médiateur peut faire appel aux services du ministère pour l'instruction des réclamations dont il est saisi. Il dispose des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions.

Lorsque la réclamation lui paraît fondée, le médiateur adresse une recommandation au service concerné. Il est informé des suites données à cette dernière. Si le service saisi entend maintenir la position initialement portée à la connaissance de l'utilisateur, le médiateur peut soumettre l'affaire à l'appréciation du ministre.

Le médiateur remet au ministre un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité et formule des propositions de nature à améliorer le fonctionnement des services du ministère dans leurs relations avec les usagers. Ce rapport est rendu public.

300. En 2006, les demandes de médiation recevables se sont élevées à 2 279 (contre 2 389 en 2005), a réalisé 2 362 médiations (2 489 en 2005) avec un taux global de satisfaction de l'utilisateur de 88 % (contre 83 % en 2005).

Principalement, les demandes de médiation concernent l'établissement et le paiement de l'impôt (plus de quatre demandes sur cinq) et émanent de particuliers (87,21 %).

Les rapports annuels sont également l'occasion pour le médiateur de formuler des propositions de réforme. Dans son rapport 2006, le médiateur a dressé un bilan sur les trois années écoulées, constatant que sur les 39 propositions formulées dans les trois rapports relatifs aux années 2003, 2004 et 2005, 84 % devaient être considérées comme suivies d'effet. L'exemple peut notamment être donné de la loi de finances pour 2004 ayant retenu certaines des suggestions formulées dans le rapport 2003 en rapport avec la sécurité juridique des usagers.

Section 2

La monnaie de Paris

301. La Monnaie de Paris est un établissement public à caractère industriel et commercial qui exerce la fonction régaliennne de fabrication de la monnaie nationale.

Initialement constituée, au sein du ministère chargé des Finances, en une direction, la direction des monnaies et médailles, la Monnaie de Paris est devenue autonome avec la loi de finances pour 2007 (loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006, art. 36).

La Monnaie de Paris bénéficie de deux implantations géographiques : l'Hôtel de la monnaie à Paris et l'Établissement monétaire de Pessac en Gironde (frappant monnaie – créé en 1973).

La Monnaie de Paris a pour mission de fabriquer les pièces de monnaie courante de la République française et est chargée de lutter contre la contrefaçon des euros.

Elle produit également des poinçons de garantie pour l'État et conserve et présente au public des collections au Musée de la monnaie.

Son activité industrielle et commerciale s'est progressivement enrichie de la fabrication de décorations civiles et militaires ainsi que de la création de bronzes d'art et de bijoux, commercialisés sous la marque déposée Monnaie de Paris. Elle assure également la gestion du Musée de la Monnaie de Paris.

302. Fausse monnaie – La lutte contre la contrefaçon des pièces d'euros s'effectue au travers du Centre national d'analyse des pièces (CNAP) basé en Gironde (au sein de l'Établissement monétaire de Pessac). Ce centre a vocation à collecter toutes les pièces présumées fausses – ceci en collaboration avec différents partenaires : la Banque de France, les transporteurs de fonds, la Police.

C'est le CNAP qui trie et analyse les pièces suspectes mises en circulation, apprécie s'il s'agit de faux déjà détectés ou si cela correspond à un nouveau type de contrefaçons. Dans ce cas, les pièces sont transmises au Centre technique et scientifique européen (CTSE – Également abrité par l'établissement de

Pessac, chargé d'analyser et de classer les pièces contrefaites en euros dans toute l'Europe) pour classification dans la base européenne de données sur les contrefaçons (Counterfeit Monitoring System)

Section 3

La Banque de France

303. Nationalisée par la loi du 2 décembre 1945, la Banque de France dispose d'une personnalité juridique distincte de l'État. Ainsi que l'a précisé le Conseil d'État dans une décision du 6 mai 1970, Syndicat national du cadre secrétaire-comptable de la Banque de France – la Banque de France est une société par actions chargée d'une mission de service public.

Autrement dit, et aux termes des dispositions de l'article L. 142-1 du Code monétaire et financier, la Banque de France est une institution dont le capital appartient à l'État¹¹.

§1. La création de la Banque de France

304. Créée le 18 janvier 1800 par le Premier consul Napoléon Bonaparte, la Banque de France a, alors, pour but de favoriser la reprise économique après la forte récession de la période révolutionnaire.

La création de la Banque de France est également le fruit de précédentes expériences malheureuses d'émission de papier-monnaie. Napoléon Bonaparte veut que cette Banque, chargée d'émettre les billets « soit dans la main du Gouvernement, mais qu'elle n'y soit point trop » – Déclaration de Napoléon au Conseil d'État le 27 mars 1806.

La Banque de France prend la forme d'une société par actions : ses deux cents actionnaires les plus importants constituent l'Assemblée générale. Napoléon Bonaparte s'inscrit le premier sur la liste des actionnaires.

Le contrôle exercé par le pouvoir politique sur la direction de la Banque s'exerce au travers du gouverneur et des deux sous-gouverneurs, nommés par l'Empereur.

Très rapidement, la Banque de France déploie son activité au travers de succursales implantées en province. En 1873, la Banque de France a l'obligation de créer des succursales dans tous les départements. En 1928, 259 succursales ont été créées.

Les relations entre la Banque de France et l'État vont évoluer à la faveur du contexte économique et politique. Une loi du 24 juillet 1936 va développer l'emprise de l'État sur la Banque de France. La loi du 2 décembre 1945

11. À ce titre, l'État perçoit chaque année de la Banque de France, un dividende – Cf. n° 100.

nationalise la Banque de France en transférant à l'État, l'intégralité du capital de la Banque. La loi du 3 janvier 1973 modernise les statuts de la Banque et redéfinit ses missions essentielles.

305. Indépendance de la Banque de France – L'indépendance de la Banque de France est consacrée par la loi du 4 août 1993 dans le contexte d'une intégration dans le système européen des banques centrales. Une indépendance nécessaire pour assurer la continuité et la permanence de son action de politique monétaire.

Indépendante, la Banque de France se doit néanmoins d'apporter son soutien à la politique économique générale du Gouvernement ainsi qu'a pu le rappeler le Conseil constitutionnel – Cons. const., 3 août 1993, Loi relative au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, 324 DC. Dans le cadre de cette décision, la politique monétaire est perçue comme un « élément indissociable de la politique économique générale dont la détermination et la conduite incombent au Gouvernement ».

La loi du 12 mai 1998 apporte une légère modification au statut de la Banque afin d'accompagner son entrée dans le Système Européen des Banques Centrales (SEBC) dont elle fait partie depuis le 1^{er} juin 1998.

§2. Les missions de la Banque de France

306. L'article 105-2 du Traité instituant la Communauté européenne énonce les missions fondamentales relevant du SEBC :

- définir et mettre en œuvre la politique monétaire de la Communauté ;
- conduire les opérations de change ;
- détenir et gérer les réserves officielles de change des États membres ;
- promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement.

Dans cette perspective, la loi du 4 août 1993 relative au statut de la Banque de France distingue les missions fondamentales de la Banque et notamment celles accomplies dans le cadre du SEBC des autres missions d'intérêt général.

A. Des missions redéfinies dans le cadre du Système Européen de Banques Centrales (SEBC)

307. Le SEBC comprend la Banque centrale européenne¹² et les banques centrales nationales des États membres de l'Union européenne. Ce système est chargé, ainsi que le précise l'article 105 de maintenir la stabilité des prix. Dans le respect de cet objectif défini comme principal, le SEBC apporte son soutien aux politiques économiques générales dans la communauté en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la communauté.

12. Cf. n° 370 et s.

Document n° 17 – E. Cohen, L'ordre économique mondial – Essai sur les autorités de régulation, Fayard 2001, p. 175 (extrait)

« Pourquoi les nations souveraines ont-elles (...) accepté de confier le pouvoir monétaire à une autorité non élue ? »

« un pouvoir politique légitime, soumis à la pression continue de ses électeurs, est conduit – même si la stabilité monétaire l'incite à préférer le long terme – à préférer à court terme l'emploi. Le pouvoir politique, plus sensible à l'emploi qu'à l'inflation, est soumis aux règles du cycle politique, règles qui lui feront toujours choisir, en période électorale, la politique la plus populaire, même si elle est inadaptée ».

La politique monétaire élaborée par la BCE est une politique unique – commune aux États membres de la zone euro. Cette politique est menée par les banques centrales nationales selon des modalités identiques. Associées à la BCE, les douze banques centrales nationales de la zone euro forment l'Eurosystème.

Le soutien apporté par le SEBC aux politiques économiques générales de la communauté en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté se concrétise par la définition et la mise en œuvre de la politique monétaire de la Communauté ; par la conduite des opérations de change ; par la détention et la gestion des réserves officielles de change des États membres ; par la promotion du bon fonctionnement des systèmes de paiement.

**I – UNE MISSION FONDAMENTALE : LA MISE EN ŒUVRE
DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE UNIQUE**

308. La notion de politique monétaire – La politique monétaire peut se définir comme l'ensemble des mesures prises afin d'adapter l'offre de monnaie du système bancaire aux besoins des agents économiques. La politique monétaire permet d'obtenir une régulation de l'activité à court et moyen terme qui, dans le cadre du SEBC, doit s'inscrire dans l'objectif de stabilité des prix du marché.

Le Conseil des gouverneurs a précisé sa définition de la stabilité des prix : une hausse inférieure à, mais proche de, 2 % à moyen terme.

309. Les instruments de politique monétaire – Essentiellement, les instruments de la politique monétaire conduisent à agir sur les contreparties de la masse monétaire et donc surtout sur les crédits accordés par les banques. Dans ce cadre, la politique monétaire peut jouer sur l'encadrement du crédit, sur les réserves obligatoires¹³, sur le contrôle des changes ou encore sur les taux d'intérêt.

Très concrètement et s'agissant de l'instrument privilégié utilisé – à savoir la variation du taux d'intérêt –, la Banque de France peut agir sur le système monétaire par le biais du taux d'intérêt à court terme auquel elle procure des liquidités aux banques pour leur propre financement. En augmentant ce taux, la

13. Le SEBC impose aux établissements de crédit de constituer des réserves obligatoires auprès de leur banque centrale nationale. En agissant sur le taux ou l'assiette des réserves obligatoires, la BCE peut faire varier la liquidité bancaire.

Banque de France oblige les banques à augmenter leur propre taux et inversement.

La politique monétaire de la zone euro est définie au sein du Conseil des gouverneurs de la BCE. En France, la mise en œuvre de la politique monétaire unique est assurée par la Banque de France.

Depuis son intégration dans le SEBC, la Banque de France fixe son taux d'intérêt en fonction de la politique définie au niveau européen.

II – UNE MISSION ESSENTIELLE DE CIRCULATION FIDUCIAIRE

310. L'émission fiduciaire – L'émission des billets n'est pas qualifiée par le Traité instituant la Communauté européenne de « mission fondamentale ». Mais elle est attribuée exclusivement à la BCE et aux banques centrales nationales en application de l'article 106 de ce traité.

Dans ce cadre, la Banque de France alimente en billets et en pièces les agences bancaires, établissements de crédit et La Poste, via les transporteurs de fonds.

La Banque de France assure également la fabrication des billets (la fabrication des pièces de monnaie étant assurée par la Direction des monnaies et des médailles) par le biais de deux sites industriels implantés en Auvergne (une papeterie à Vic-le-Comte et une imprimerie à Chamalières).

La Banque de France doit également assurer l'entretien de la monnaie fiduciaire et s'assurer de la bonne qualité de sa circulation sur l'ensemble du territoire.

Le système français de circulation fiduciaire se caractérise encore par une absence de délégation du contrôle de la qualité de la monnaie fiduciaire. Les banques ne peuvent donc remettre en circulation les billets collectés par-elle, exception faite des opérations aux guichets qui ne représentent que 15 % des retraits.

Les billets collectés doivent donc être transmis à la Banque de France qui est chargée de les traiter en termes d'authenticité et de qualité aux fins de remise en circulation ou de destruction.

Un décret, en cours de préparation, devrait préciser le cadre juridique du recyclage des billets et des pièces en France et autoriser, dans des limites à définir, les banques et les transporteurs de fonds à recycler les pièces et les billets.

III – LA POLITIQUE DE CHANGE ET LES RELATIONS INTERNATIONALES

311. La Banque de France détient et gère les réserves de change en or et en devises de l'État. Elle gère également une partie des réserves de change de la BCE. Le suivi du marché des changes peut conduire le Conseil des gouverneurs de la BCE à décider de certaines actions sur les marchés des changes, mises en œuvre par la BF.

En 2006, les réserves de change s'élevaient à 73,8 milliards d'euros dont 42,2 milliards en or (2 719 tonnes) et 31,6 milliards en devises.

La Banque de France entretient des relations extérieures importantes, notamment dans le cadre du système monétaire international et du maintien de la stabilité financière internationale.

Ses gouverneurs et sous-gouverneurs participent aux travaux des principaux organismes économiques et financiers internationaux comme le Fonds monétaire international (FMI), la Banque des règlements internationaux (Bank for international settlements – Bis) ou encore l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et aux instances internationales comme le G7, G8, G10, G20 ou le forum de stabilité financière.

IV – LE BON FONCTIONNEMENT ET LA SÉCURITÉ DES SYSTÈMES DE PAIEMENT

312. La loi confie à la Banque de France, en tant que membre du SEBC, la mission de veiller au bon fonctionnement et à la sécurité des systèmes de paiement.

Cette mission s'exerce notamment au travers de la tenue du compte des banques, de la supervision des systèmes d'échange et de l'attention portée à la sécurité des instruments de paiement.

Le Gouverneur de la Banque de France préside également l'observatoire de la sécurité des cartes de paiement dont le secrétariat est assuré par la Banque de France.

Cet observatoire, composé de parlementaires, de représentants des administrations concernées, des émetteurs de cartes de paiement et des associations de commerçants et de consommateurs assure, en particulier, le suivi des mesures de sécurisation entreprises par les émetteurs et les commerçants. Il assure également l'établissement de statistique de la fraude et une veille technologique en matière de cartes de paiement, avec pour objet de proposer des moyens de lutter contre les atteintes d'ordre technologique à la sécurité des cartes de paiement.

L'observatoire établit chaque année un rapport d'activité adressé au ministre chargé de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ainsi qu'au Parlement.

B. Les autres missions d'intérêt général et autres activités

313. À côté de ses missions fondamentales, la Banque de France se voit confier d'autres missions dont certaines d'intérêt général (Livre I^{er}, Titre IV, Chapitre I^{er}, Section 2 du Code monétaire et financier).

I – LE SURENDETTEMENT

314. En matière de surendettement, la Banque de France assure le secrétariat des commissions de surendettement. En effet, conformément aux dispositions du Code de la consommation – articles L. 331-1 à L. 331-11 – « il est institué, dans chaque département, au moins une commission de surendettement des

particuliers (...) le représentant local de la Banque de France en assure le secrétariat », sous la présidence du Préfet.

En 2007, 183 000 dossiers de surendettement. Une mission en constant développement – qui ne représentait que 100 000 dossiers en 1997. Cette mission, confiée à la Banque de France par l'État, fait l'objet d'une facturation par la Banque à l'État et a pu représenter, en 2004, 56 % de la totalité des prestations facturées¹⁴.

II – LA COLLECTE ET LA DIFFUSION D'INFORMATIONS FINANCIÈRES ET BANCAIRES

315. La Banque de France assure également la collecte et la diffusion d'informations d'ordre financier et bancaire. Ces informations, traitées et analysées, peuvent être diffusées – moyennant, le cas échéant, une contrepartie financière.

a) Les fichiers de la Banque de France

316. La Banque de France gère plusieurs fichiers dont certains peuvent être adressés à la profession bancaire ou aux commerçants :

– le *service central des risques* assure le recensement des crédits consentis au-delà d'un certain montant par les établissements de crédit à chacun de leurs clients. Ce fichier est diffusé auprès des établissements déclarants et leur permet de connaître l'endettement total, par catégorie de crédits, contracté en France par leur clientèle ;

– le *fichier central des chèques* (FCC) centralise les déclarations de chèques impayés et assure la diffusion de ces informations aux banques et aux autorités judiciaires.

Document n° 18 – Rapport particulier Cour des comptes, mars 2005, p. 66 et s. (extrait)

« L'une des prestations effectuées pour le compte de l'État est la tenue du *fichier central des chèques* (FCC). Il a été créé en 1955 en vue de répondre au souci des pouvoirs publics et de la profession bancaire de faciliter l'usage du chèque en renforçant la sécurité de ce moyen de paiement. Les dispositions législatives relatives au chèque et plus particulièrement aux incidents de paiement sont désormais intégrées dans le Code monétaire et financier (articles L. 131 et suivants). La Banque de France assure la centralisation des incidents de paiement sur chèques émis sans provision, des interdictions bancaires de paiement sur chèques qui frappent systématiquement les titulaires de comptes à l'origine de ces incidents et des interdictions d'émettre des

14. Conformément à l'article 146-1 du Code monétaire et financier, la Banque de France accomplit les prestations demandées par l'État ou réalisées pour des tiers avec l'accord de celui-ci. Ces prestations sont rémunérées afin de couvrir les coûts engagés par la Banque. Actuellement, huit prestations sont rémunérées par l'État et notamment la tenue du compte de l'État, l'établissement de la balance des paiements, le secrétariat des commissions de surendettement (ces trois prestations représentent à elles seules 95 % du coût facturé à l'État) – Rapport Cour des comptes, La Banque de France, mars 2005.

chèques prononcées par les tribunaux. Elle met ces informations à disposition de la profession bancaire. Les consultations du FCC par les établissements bancaires se sont inscrites en hausse sur la période récente : 79 millions de consultations en 2001 contre 51,5 millions en 1998.

Le fait de considérer cette activité comme une prestation effectuée pour le compte de l'État et non comme un service rendu aux banques tient à son caractère régalien d'outil d'une « police du chèque », qui comporte des obligations formelles, directes ou indirectes (et notamment pour une banque, l') obligation de consultation de ce fichier lorsqu'elle délivre un chéquier et une responsabilité pénale en cas de délivrance à un client frappé d'interdiction.

Or, on relève une tendance au développement de consultations pour lesquelles il n'est pas avéré que la charge doit être supportée par l'État. La liste des 20 premiers établissements consultant le fichier central des chèques permet de constater que les grandes banques à réseau qui tiennent des comptes et gèrent des chèquiers n'occupent que les 4^e, 5^e et 6^e places. Elles sont devancées par des sociétés de crédit aux particuliers qui n'ont qu'une activité réduite ou inexistante dans le domaine du chèque. (...) Au total, compte tenu du fait que les banques à réseau recourent elles aussi au FCC pour des décisions d'octroi de crédit, au moins 75 % à 80 % des consultations ne se font pas dans le cadre des obligations relatives à la police du chèque.

La prise en charge par l'État du coût de ces consultations est contestable. (...) Dans ces conditions, la Banque de France pourrait faire participer davantage la profession bancaire au financement du FCC, en lieu et place de l'État. »

- le **fichier national des chèques irréguliers** (FNCI) enregistre les déclarations relatives aux chèques perdus ou volés ;
- le **fichier des incidents de paiements sur crédits aux particuliers** (FICP) enregistre les incidents concernant les instruments de paiement autres que le chèque (en 2004, 2,2 millions de personnes étaient enregistrées au FICP) ;
- la **centrale de bilans** rassemble une documentation économique et financière sur plus de 36 000 entreprises. Les données de ce fichier, élaboré sur la base d'informations fournies volontairement par des entreprises, sont analysées et font l'objet de publications par secteur d'activité économique et d'une restitution aux entreprises, offrant à ces dernières d'utiles éléments de connaissance sur leur environnement professionnel ;
- le **fichier bancaire des entreprises** (Fiben) centralise des informations collectées auprès des banques, des entreprises et des greffes des tribunaux de commerce. Sur la base de ces informations, la Banque de France établit une cotation qui reflète la capacité de l'entreprise à honorer ses engagements financiers.

Dans le cadre de cette mission, la Banque de France tient également, depuis 1982 (circulaire Banque de France n° 83-25 du 3 février 1982), un fichier des incidents de paiement et de l'endettement des entreprises.

Cette mission est qualifiée de service public administratif, ainsi que l'a jugé le Tribunal des conflits dans une décision du 16 juin 1997¹⁵, – à propos de la

15. T. confl., 16 juin 1997, *Société La Fontaine de Mars et époux Muet*, CJEG 1997 p. 363, concl. J. Arrighi de Casanova ; JCP 1998.I. n° 125, chron. J. Petit ; RFDA 1997, p. 823

fonction de centralisation des informations au fichier bancaire des entreprises assurée par la Banque de France.

b) L'exploitation de l'information collectée

317. La rationalisation de l'exploitation de l'information collectée – L'exploitation de ces informations par la Banque de France irrigue ses différentes missions : politique monétaire, centralisation des risques et des impayés, contrôle prudentiel.

Mais les informations recueillies et traitées par la Banque de France peuvent également être diffusées. Elles le sont, pour certaines d'entre elles, gratuitement. Mais de plus en plus, l'orientation est à une commercialisation de ces données. Ainsi, les banques achètent ces informations à fins de prospection commerciale ou de vérification de la situation financière d'une nouvelle entreprise cliente. Une information prise puisque 90 % des banques ont déclaré à la Banque de France, utiliser le fichier fiben – Rapport Sénat n° 254, 2002-2003, p. 99.

Dans ce contexte, la perspective est à une rationalisation de l'activité de la Banque de France afin d'en améliorer la situation financière. À cet effet, et parmi d'autres propositions, la Cour des comptes invite à établir un seuil des entreprises concernées par le fiben et envisage deux simulations à hauteur de 1,5 million d'euros et 7,5 millions d'euros – Rapport Sénat n° 254 p. 104. L'avantage financier en découlant peut être résumé par ce tableau distinguant les économies réalisées – par une diminution du nombre d'entreprises concernées et donc des coûts de collecte des informations, de cotation et de communication de la cotation correspondants – et les pertes de recettes – dues à une diminution des ventes de l'information.

TABLEAU N° 52 – ÉLABORATION DU FIBEN – SIMULATIONS D'AMÉLIORATION DE L'ACTIVITÉ FINANCIÈRE DE LA BANQUE DE FRANCE

	1,5 million d'euros	7,5 millions d'euros
Économies réalisées	+ 21 millions d'euros	+ 48 millions d'euros
Pertes de recettes	– 5 millions d'euros	– 12 millions d'euros
Résultat dégagé	+ 16 millions d'euros	+ 36 millions d'euros

Source : Tableau élaboré sur la base des indications données par le rapport du Sénat n° 254.

Mais cette orientation a l'inconvénient, ainsi que le relève la Cour des comptes, de restreindre l'information à destination de la Commission bancaire¹⁶.

318. Activités de la Banque de France et de l'INSEE – Par ailleurs, et par certains aspects, l'activité menée par la Banque de France pourrait apparaître

16. Cf. n° 319.

similaire à celle effectuée par la Direction de l'Insee¹⁷. Au point qu'a pu être envisagée une mise en commun des procédés de collecte – Rapport Sénat n° 254, p. 12. Les méthodes de collecte diffèrent néanmoins : la Banque de France opérant par voie téléphonique, l'Insee recueillant l'information par voie de questionnaire. Selon le gouverneur de la Banque de France (Jean-Claude Trichet – Rapport Sénat 254), cette différence méthodologique a des répercussions sur la fiabilité des projections économiques. Citant à cet effet les perspectives de croissance pour le second trimestre 2002, de l'ordre de 0,8 % selon l'Insee, de 0,5 % selon la Banque de France et qui se sont positionnées en définitive à 0,4 % – Rapport Sénat n° 254 p. 17.

Document n° 19 – Rapport particulier Cour des comptes, mars 2005, p. 99 et s. (extrait)

« (...) le risque de double emploi avec les travaux de l'Insee est élevé. (...) Une différence notable réside dans la méthode d'interrogation : décentralisée et téléphonique à la Banque de France en cinq jours en début de mois, centralisée et postale tout au long du mois à l'Insee. La différence de méthode se paie cependant d'un coût élevé à la Banque : près de 230 ETP étaient utilisés en 2002 par la Banque pour collecter l'information par téléphone. Sous l'effet de la réforme du réseau, ces effectifs sont en diminution ; la Banque de France fait observer que seuls 50 à 60 ETP peuvent être directement imputés à la composante nationale du recueil d'informations. Il reste que l'envoi et le dépouillement de questionnaires par l'Insee ne requièrent qu'une dizaine d'ETP, et que les agents concernés, outre qu'ils sont donc plus nombreux, sont souvent, à la Banque, des cadres de haut niveau.

La Banque de France considère que ses prévisions ont été parfois plus fiables et plus réactives que celles de l'Insee et de la direction de la prévision. Il ressort des documents consultés par la Cour que, lorsque la Banque a réalisé de meilleures prévisions, ce qui n'a été vrai qu'à certaines périodes, cela était dû aux retraitements statistiques réalisés au siège, et non aux données recueillies par le réseau.

Aussi, les coûts très élevés de cette collecte autonome d'information par rapport à ceux de l'Insee plaident-ils en faveur d'autres modes de répartition des tâches entre les deux structures publiques ».

III – LA RÉGULATION DE L'ACTIVITÉ BANCAIRE

319. La Banque de France intervient dans la régulation des professions bancaire et financière afin de garantir la stabilité des entreprises et la sécurité des déposants et investisseurs.

Son activité se manifeste au travers de quatre autorités de surveillance des activités bancaires et financières :

– le *comité consultatif de la législation et de la réglementation financière* (CCLRF) est chargé de donner un avis sur tous les projets de textes normatifs à

17. Cf. n° 293.

portée générale dans le domaine bancaire, financier et des assurances, sur saisine du ministre chargé de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Présidé par le ministre des Finances, le Comité est composé de 14 autres membres dont le gouverneur de la Banque de France.

Le CCLRF remplace le Comité de la réglementation bancaire et financière (CRBF) depuis la loi de sécurité financière n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 ;

– le *Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement* (CECEI), présidé par le gouverneur de la Banque de France, prend des décisions individuelles en matière d'accès à l'exercice d'opérations de banque ou de services d'investissement.

Le Comité veille à assurer à la fois l'ouverture du marché bancaire et financier à de nouveaux intervenants, l'égalité des conditions d'exercice de l'activité, ainsi que la sécurité et le bon fonctionnement du système bancaire et financier ;

– la *Commission bancaire*, présidée par le gouverneur de la Banque de France, est composée de six membres (dont un représentant de la Cour de cassation et un représentant du Conseil d'État). La Commission est chargée de veiller au respect par les établissements de crédit des dispositions légales qui leur sont applicables. Elle examine les conditions de leur exploitation, veille à la qualité de leur situation financière ainsi qu'au respect des règles de bonne conduite de la profession. Elle est chargée de sanctionner les manquements constatés.

IV – LES ACTIVITÉS BANCAIRES

320. Ainsi qu'en dispose l'article L. 141-8 du Code monétaire et financier, peuvent être titulaires de comptes à la Banque de France, les établissements de crédit, le Trésor public, l'institut d'émission des départements d'outre-mer, l'institut d'émission d'outre-mer, la Caisse des dépôts et consignations, les banques centrales étrangères et les établissements de crédits étrangers, les organismes financiers internationaux et organisations internationales, les agents de la Banque de France ainsi que toute autre personne titulaire de comptes de clientèle à la Banque de France au 6 août 1993, enfin tout organisme ou personne expressément autorisés par décision du Conseil général¹⁸ à ouvrir un compte à la Banque de France.

a) La clientèle de la Banque de France

321. Banquier de l'État – La Banque de France gère les comptes des comptables publics, exécute les virements au profit de leurs créanciers (paye des fonctionnaires, règlement des fournisseurs...) et recouvre les paiements à leur profit (chèques, virement ou prélèvements en règlement d'impôts et taxes).

Son statut d'indépendance lui interdit d'autoriser des découverts ou d'accorder

18. Cf. n° 326.

tout autre type de crédit au Trésor public ou à tout autre organisme ou entreprise publics.

L'ensemble de ces opérations transite par le compte du Trésor, compte unique retraçant les 8 376 comptes d'opérations tenus par les comptables publics.

Document n° 20 – Notes bleues n° 234, juillet 2002 – La gestion du compte de l'État, Cuny Olivier et Dallo Dominique (extrait)

« La mission de « trésorier de l'État » existe depuis près de deux siècles au sein du ministère des Finances sous des formes qui ont naturellement évolué, mais qui renvoient toutes à la problématique du « mouvement général des fonds ». Le problème, traditionnel pour l'État, lié à l'absence de simultanéité spontanée en tous lieux entre ses flux de dépenses et ses flux de recettes, a longtemps conduit, à l'époque des monnaies métalliques, à redistribuer en permanence les espèces des comptes excédentaires sur des caisses déficitaires souvent très éloignées géographiquement, afin que chaque comptable soit en mesure de régler à chaque instant les dépenses ordonnancées sur sa caisse.

Dès la création en 1806 du ministère du Trésor et de la Caisse de service par le comte Mollien, des travaux importants ont été engagés sur ce sujet, travaux qui furent poursuivis après 1814 au sein du bureau du Mouvement général des fonds créé par le baron Louis. Ancêtres du Trésor et de l'Agence France Trésor, ces instances ont apporté, en 1857, une réponse concrète à ce problème de « mouvement des fonds » en instituant un compte courant unique du Trésor à la Banque de France auquel tout comptable public a accès soit lui-même, soit par l'intermédiaire de son supérieur hiérarchique. Depuis cette date, la Banque de France est le banquier unique de l'État, déchargeant ainsi le Trésor, en contrepartie du privilège d'émission, d'une partie des tâches du mouvement et de la centralisation de ses fonds. Elle offre ses services aux comptables publics par l'intermédiaire de son réseau de comptoirs installés dans les principales villes du territoire national ».

Dans l'exercice de ces activités de banquier, la Banque de France agit dans le cadre d'une convention passée avec l'État indiquant les conditions dans lesquelles l'État peut suivre en temps réel l'imputation sur son compte des 22 milliards d'euros d'opérations quotidiennes¹⁹ réalisées en recettes, en dépenses ou en opérations de refinancement et de placement.

Cette convention garantit à l'État une sécurité dans la réalisation des opérations dans un contexte d'information et de neutralité. Ainsi, l'ensemble des opérations doit avoir été réalisé pour 16 h 15, la Banque de France assurant l'État de ne pas imputer tardivement des opérations

322. La Banque de France assure également des prestations de nature commerciale auprès d'une clientèle de particuliers, qu'il s'agisse de personnes privées ou de sociétés. Une activité limitée par la loi du 4 août 1993 en son article 17 – article L. 141-8 du Code monétaire et financier – qui dispose que « peuvent être titulaires de comptes à la Banque de France (...) dans les conditions fixées

19. Une moyenne de 22 milliards d'euros par jour, pouvant exceptionnellement monter à 80 milliards – Cf. n° 54.

par le Conseil général, les agents de la Banque de France, ainsi que toute autre personne titulaire de comptes de clientèle à la Banque de France à la date de publication de la présente loi (et) tout autre organisme ou personne expressément autorisés par décisions du Conseil général à ouvrir un compte à la Banque de France ».

En 2003, cette activité s'entendait de la tenue de 87 000 comptes dont l'essentiel au profit de salariés ou retraités de la Banque de France.

Dans un rapport diffusé en janvier 2003, il était préconisé la disparition de la clientèle particulière au motif, notamment, qu'elle était de nature à porter atteinte à la position de neutralité qu'exige le bon exercice de la fonction de supervision confiée à la Banque de France dans le domaine bancaire.

b) Le traitement des chèques

323. La Banque de France supervise la compensation des chèques entre banques.

Avec le passage à l'euro, les banques commerciales ont décidé de mettre fin à la compensation physique (qui se déroulait jusqu'alors au sein des succursales de la Banque de France) au profit d'un échange des données informatiques. La Banque de France conserve néanmoins le traitement des chèques d'un montant supérieur à 5 000 euros – dans une perspective de lutte contre le blanchiment d'argent.

L'essentiel des chèques traités le sont pour le Trésor. Viennent ensuite les quatre grands clients de la Banque de France : La Poste, France Telecom, Nouvelles galeries et la SNCF.

§3. L'Organisation générale de la Banque de France

324. Qualifiée par la jurisprudence de personne publique *sui generis*, qui ne revêt ni la forme d'un établissement public ni celle d'une entreprise publique – TC, 16 juin 1997, *Société La Fontaine de Mars c. Banque de France*, *Rec. CE*, p. 532²⁰ ; CE, 21 février 2003, *Fédération CFTD des syndicats de banques et sociétés financières*, *Rec. CE*, p. 47, la Banque de France, dotée d'organes décisionnels, se caractérise également par son réseau de succursales – dont l'importance a pu être contestée et qui a nécessité, de la part de la Banque, un effort de restructuration.

A. Les organes décisionnels de la Banque de France

325. La Direction de la Banque de France – Institution indépendante, la Banque de France est composée d'un gouverneur (Christian Noyer depuis novembre 2003), assisté de deux sous-gouverneurs, nommés par décret en conseil des ministres pour une durée de six ans renouvelable une fois.

20. Cf. *supra*, note n° 141.

Ils sont irrévocables et ne peuvent ni recevoir, ni solliciter d'instructions de quiconque – ceci afin de garantir l'indépendance de la Banque de France.

Le gouverneur préside le Conseil de la politique monétaire et le Conseil général. Il met en œuvre leurs décisions.

326. Le Conseil général – Le Conseil général de la BF est composé du Gouverneur et des deux sous-gouverneurs auxquels s'ajoutent deux membres nommés par le Président du Sénat, deux membres nommés par le Président de l'Assemblée nationale, deux membres nommés en Conseil des ministres sur proposition du ministre chargé de l'Économie et un conseiller élu par le personnel. Leur mandat est de six ans.

Ce conseil administre la Banque, établit les budgets, répartit les bénéfices. Il délibère sur les questions relatives à la gestion des activités autres que celles qui relèvent des missions du SEBC.

Un censeur, nommé par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, représentant l'État actionnaire assiste aux séances du Conseil général et dispose d'un droit de veto.

327. Le Comité monétaire du Conseil général – Créé par la loi du 20 février 2007, le Comité monétaire du Conseil général est composé du gouverneur et des deux sous-gouverneurs auxquels s'ajoutent les membres du Conseil général nommés par le président du Sénat et par le président de l'Assemblée nationale. Désignés pour une durée de six ans, seuls le gouverneur et les sous-gouverneurs bénéficient d'un mandat renouvelable.

Ce conseil est chargé par la loi d'une mission essentielle : la définition et la mise en œuvre de la politique monétaire dans le but d'assurer la stabilité des prix.

Il examine les évolutions monétaires et analyse les implications de la politique monétaire élaborée au sein de l'Eurosystème.

Il précise, dans le cadre des orientations données par la BCE, certaines modalités de mise en œuvre des opérations liées à la politique monétaire.

B. Le réseau de la Banque de France

328. Les succursales de la Banque de France – La Banque de France s'est développée dans le cadre d'un réseau de succursales, la Banque ayant l'obligation depuis 1873 de créer une succursale par département. Cette obligation a conduit la Banque à développer son réseau qui ne comptait, en 1848 que 15 comptoirs en province. Dotée de 160 succursales en 1900, le réseau de la Banque de France comptait 259 succursales en 1928.

Conformément aux dispositions de la loi du 12 mai 1998 – article 20-1 – « Les succursales de la Banque de France participent à l'exercice des missions de la Banque. Elles concourent à l'entretien de la monnaie fiduciaire et à l'exécution des paiements scripturaux. Elles contribuent à la connaissance du tissu économique local et à la diffusion des informations monétaires et financières. Elles assurent la gestion et le suivi des dossiers de surendettement (...). Elles entretiennent des relations, pour exercer

leurs missions, avec les banques, les entreprises, les organismes consulaires, les collectivités locales et les services déconcentrés de l'État de leur rayon d'action ».

329. La diminution du réseau de la Banque de France – Au 31 décembre 2003, le réseau de la Banque de France comptait encore 211 succursales – Rapport Sénat n° 254, session ordinaire 2002-2003 – dont 131 caisses institutionnelles chargées d'alimenter les banques en billets. L'enquête menée par la Cour des comptes²¹ opérait le constat d'un nombre trop élevé de caisses institutionnelles.

Ceci devait conduire la Banque de France à mener, à compter de 2003, une opération de restructuration conduisant à réduire le nombre de succursales à 128 (dont 76 caisses institutionnelles).

En dépit de cette diminution significative, les efforts fournis par la Banque de France ne sont pas apparus suffisants. Ainsi qu'a pu le préciser la Cour des comptes dans son rapport particulier de mars 2005, « la Banque de France, qui doit dégager un résultat net positif quelle que soit l'évolution des marchés, a dû faire face à une dégradation de sa situation financière. Cette situation nouvelle ne peut trouver une issue durable que dans la maîtrise de ses charges courantes. Elle implique donc une analyse approfondie de la gestion du personnel de la Banque ».

Document n° 21 – L'expansion – 6 avril 2004 – La Banque de France plombée par les restructurations (extrait)

« La Banque de France a évité in extremis de basculer dans le rouge l'année dernière. Les comptes présentés en comité central d'entreprise, qui doivent encore être approuvés par le conseil général de l'établissement, font en effet ressortir une perte d'exploitation de 163 millions d'euros. Ce n'est qu'en puisant, au titre du « report à nouveau » dans les 198 millions de bénéfice mis en réserve les années précédentes que l'institution dirigée par Christian Noyer a pu terminer l'année sur un résultat positif de 35 millions. La dégradation de la santé financière de la Banque de France fait écho à celle de son homologue allemande, dont les profits ont fondu de 95 % en 2003, à 248 millions. Et à celle de la Banque centrale européenne, qui a affiché une perte de 477 millions. C'est que chacune de ces institutions a été confrontée aux mêmes défis.

Tout d'abord, la hausse de l'euro, qui a amoindri la valeur des placements de la Banque de France en euros. De même, la faiblesse des taux d'intérêt, censée aider la croissance à se développer, a réduit le rendement des investissements sur le marché des changes. Mais la Banque de France, qui n'a en outre reçu aucun dividende d'une BCE déficitaire, a également subi un choc plus personnel : son plan de restructuration. Celui-ci, qui prévoit la fermeture de la moitié des succursales et la suppression de 2 300 emplois, est étalé sur trois ans, entre 2004 et 2006, mais entièrement provisionné sur l'exercice 2003. Ce qui correspond à une charge de 260 millions d'euros. Enfin, l'État n'a rémunéré qu'à hauteur de 50 % les missions qu'effectue pour lui la Banque de France, comme la gestion du surendettement. Un manque à gagner de 40 millions d'euros.

21. Enquête menée en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances – qui permet à la Cour des comptes de mener toute enquête à la demande des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Cf. Damarey S., Exécution et contrôle des finances publiques, Gualino, n° 819.

En définitive, le problème de la Banque de France est celui des missions qui lui ont été attribuées. Ainsi que le relève la Cour des comptes à propos du surendettement, « certes, ces dossiers doivent bien être traités. Mais le problème de fond vient de ce qu'il ne s'agit pas d'une activité de banque centrale. À l'origine, l'existence même du réseau de la Banque et sa configuration permettaient d'envisager qu'elle l'exerce à titre complémentaire. Aujourd'hui au contraire, le réseau de la Banque est redessiné en fonction de cette activité, puisque la Banque va devoir conserver des bureaux d'accueil des surendettés là où elle ferme ses succursales. Le poids croissant de cette mission se traduit ainsi par la persistance de charges de structure élevées. Le réseau d'une banque centrale ne peut pas, sans danger pour l'équilibre de l'ensemble, se trouver de plus en plus dédié à une activité qui n'est pas naturellement de son ressort » – *Rapport particulier de la Cour des comptes*, mars 2005, p. 66.

Dans son rapport 2006, la Banque de France faisait état de 96 succursales départementales dont 68 conservent des activités de caisse.

Section 4

La Caisse des dépôts et consignations

330. Créée par la loi de finances du 28 avril 1816, la Caisse des dépôts et consignations est qualifiée d'« établissement public spécial » – art. 110. Cette qualification a conduit le Conseil d'État, en 1862, à considérer la Caisse comme distincte de l'État – CE, 18 décembre 1862, *Bergerat, Rec. CE* p. 815 – et le Conseil constitutionnel à qualifier la CDC d'établissement public national *sui generis* échappant « à la généralité des règles de tutelle et de contrôle applicables aux établissements publics » et placée, en raison de son statut particulier, « sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative » – Cons. const., 29 décembre 1989, Loi de finances pour 1990, 268 DC.

Considérée comme une « catégorie d'établissements publics » à elle seule, la Caisse des dépôts et consignations bénéficie d'une protection législative en application de l'article 34 de la Constitution. Mais son organisation relève d'un décret en Conseil d'État, pris sur la proposition de la Commission de surveillance²².

§1. L'organisation de la CDC

331. La Commission de surveillance – La CDC bénéficie d'une autonomie dans la gestion des fonds privés qui lui sont confiés et nécessitant une protection particulière. À cet effet, la CDC est placée « de la manière la plus spéciale sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative ». Ce contrôle est exercé

22. Cf. n° 331.

par une Commission de surveillance composée de 12 membres : quatre parlementaires (un sénateur et trois députés dont l'un assure la présidence de la commission), deux membres du Conseil d'État, deux membres de la Cour des comptes, le Directeur du Trésor, le Gouverneur de la Banque de France, le Président de la Chambre de commerce de Paris et le Président du conseil de surveillance de la caisse nationale des caisses d'épargne.

La Commission de surveillance exerce son contrôle sur les décisions majeures prises par la CDC, les orientations stratégiques adoptées, les prises de participation envisagées et enfin sur la gestion des fonds d'épargne et la vérification des comptes.

La commission de surveillance adresse au Parlement un rapport sur la direction morale et sur la situation matérielle de l'établissement au cours de l'année expirée. Ce rapport doit être adressé au Parlement avant le 2 juillet.

332. Le directeur général – La CDC est dirigée par un directeur général, nommé par décret du Président de la République pris en Conseil des ministres pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois.

Il ne peut être révoqué que sur demande motivée de la Commission de surveillance adressée au président de la République.

Il prête serment devant la commission de surveillance en ces termes : « Je jure (...) de maintenir de tout mon pouvoir l'inviolabilité de la caisse des dépôts ».

333. Le caissier général – Le caissier général de la CDC est responsable du maniement des fonds. Il est chargé de la recette, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des valeurs. Il a la qualité de comptable public. Nommé par le chef de l'État, il est soumis aux vérifications de l'IGF et est justiciable de la Cour des comptes.

334. Le scandale entourant la vente des actions EADS par l'actionnaire Lagardère a conduit à envisager une réforme de la gouvernance de la Caisse des dépôts et consignations. Partant du constant que la Commission de surveillance n'exerce aucun droit de regard a priori sur les investissements décidés par son directeur général tandis que ce dernier concentre des pouvoirs importants, il a été proposé la création au sein de la Commission de surveillance, d'un comité des investissements qui serait saisi, pour avis et a priori, des opérations d'investissement les plus significatives décidées par son directeur général. Il a également été proposé de modifier la représentation des parlementaires de manière à ce qu'un sénateur supplémentaire siége à la Commission de surveillance – Sénat, Rapport d'information n° 251, 1^{er} avril 2008, L'affaire EADS : des pistes pour une meilleure gouvernance publique.

§2. Les attributions de la CDC

335. Lorsque la Caisse des dépôts et consignations a été créée, le souci était celui d'une protection non seulement des fonds déposés dans les caisses de l'État, mais surtout de l'épargne des particuliers contre toute tentative de mainmise de l'État sur ces sommes. La CDC est donc née d'une présomption de méfiance.

La détermination des compétences de la CDC pouvait alors se définir au travers de ces termes de dépôt et de consignation.

Le Code civil définit le dépôt comme un contrat par lequel on reçoit la chose d'autrui à charge de la garder et de la restituer en nature (art. 1915).

La consignation est un dépôt sur lequel existent des droits opposés.

La présomption a désormais disparu. Désormais, la Caisse des dépôts et consignations peut se définir comme une institution financière publique, en charge de missions d'intérêt général qui lui sont confiées par l'État et les collectivités territoriales.

En application des dispositions de l'article L. 518-2 du Code monétaire et financier, « la Caisse des dépôts et consignations est un établissement spécial chargé d'administrer les dépôts et les consignations, d'assurer les services relatifs aux caisses et aux fonds dont la gestion lui a été confiée, et d'exercer les autres attributions de même nature qui lui sont légalement déléguées ».

A. Les missions d'intérêt général

336. L'activité de la CDC demeure, dans plusieurs domaines d'activités, centrée sur des missions d'intérêt général. Ces missions relèvent de mandats qui lui sont confiés par l'État et les collectivités territoriales. Trois domaines peuvent être relevés : la gestion de fonds requérant une protection particulière, le prêt public et enfin, l'investissement d'intérêt général en appui des politiques publiques nationales et locales.

Ainsi que le souligne le rapport d'activité 2004, ces missions d'intérêt général traduisent la double vocation de la Caisse des dépôts : être à la fois un lieu de sécurité financière, et un acteur du progrès économique et social.

I – LES CONSIGNATIONS

337. **Les dépôts et consignations** – Ainsi que le précise l'article L. 518-17 du Code monétaire et financier, « la Caisse des dépôts et consignations est chargée de recevoir les consignations de toute nature, en numéraire ou en valeurs mobilières, prévues par une disposition législative ou réglementaire ou ordonnées soit par une décision de justice soit par une décision administrative ».

Au 31 décembre 2006, l'encours de ces consignations s'élevait à 3,1 milliards d'euros.

338. Très concrètement, les dépôts et consignations peuvent résulter de mesures d'expropriation ou de préemption (consignations administratives obligatoires).

La consignation peut également être envisagée dans l'attente d'un versement aux bénéficiaires : – ainsi en va-t-il des sommes dont les détenus sont porteurs à leur entrée dans la prison et qui peuvent être consignées (art. 728-1, C. pr. pén.) :

- de la consignation opérée pour mettre fin à la rétention d'un aéronef. En application des dispositions du Code de l'aviation civile (art. R. 224-1 et s.), le directeur d'un aéroport demande à l'autorité responsable de la circulation aérienne (ministère de l'Équipement, Direction générale de l'aviation civile), la rétention d'un aéronef en cas de non paiement des redevances dues à l'aéroport ;

- sont également consignées, les sommes confisquées par les services des douanes d'un montant supérieur à 7 600 euros en l'absence de déclaration des mouvements de capitaux (art. 464 et s., C. douanes) ;

- les rémunérations des mineurs employés dans les activités sportives, du spectacle ou par les agences de mannequins sont obligatoirement déposées à la Caisse des dépôts et consignations et bloquées jusqu'à ce que les bénéficiaires aient atteint l'âge de dix-huit ans ;

- les dépôts effectués par les offices notariaux (fonds déposés par les particuliers chez leurs notaires. Ces derniers ont, en effet, l'obligation de confier à la CDC, les fonds qu'ils détiennent depuis plus de trois mois pour le compte de tiers – avec un encours de 18 milliards d'euros en 2004) ;

- en matière de contrefaçons, le propriétaire d'une licence exclusive de brevets ou de marques peut demander la saisie de produits contrefaits. Cette saisie conduit à la mise sous main de justice des produits et le juge peut réclamer du requérant la consignation d'une somme destinée à indemniser le saisi au cas où l'action en contrefaçon serait ultérieurement jugée non fondée ; - Sont également concernés les fonds reçus par les administrateurs et mandataires judiciaires dans le cadre de procédure de redressement ou de liquidation judiciaire d'entreprises ;

- les comptables publics, parce que personnellement et pécuniairement responsables des irrégularités constatées dans la comptabilité qu'ils tiennent, doivent, avant l'installation dans leur poste comptable, procéder à une constitution de garantie auprès de la CDC ;

- le dépôt d'un cautionnement doit également être pratiqué afin d'obtenir la mainlevée de saisie d'un navire de pêche auquel il est reproché d'avoir pêché en infraction aux dispositions législatives ou réglementaires...

339. Au total, peuvent être dénombrés 140 cas de consignations. Les sommes déposées, à quelque titre que ce soit, à la Caisse des dépôts et consignations, sont acquises à l'État lorsqu'il s'est écoulé un délai de trente ans sans que le

compte auquel ces sommes ont été portées ait donné lieu à une opération de versement ou de remboursement.

II – LA GESTION DE L'ÉPARGNE ET DE LA PRÉVOYANCE

340. L'épargne – La CDC assure la centralisation et la gestion financière d'une part substantielle de l'épargne réglementée, collectée par l'ensemble des réseaux bancaires et principalement par les caisses d'épargne et la Poste.

La CDC reçoit ainsi ces ressources d'épargne, provenant des livrets et l'épargne logement, collectés par les caisses d'épargne et de prévoyance. En effet, en application des dispositions de l'article L. 221-8 du Code monétaire et financier, les sommes déposées sur le livret A des caisses d'épargne et de prévoyance doivent être centralisées à la CDC.

Fin 2007, l'encours des fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations s'élevait à 200,5 milliards d'euros.

À compter du 1^{er} janvier 2009, le Livret A sera disponible dans toutes les banques. Le rapport Camdessus a préconisé la centralisation à la CDC de 70 % des encours, laissant aux banques distributrices la libre utilisation des 30 % restants.

341. La gestion des fonds et retraites – Par ailleurs, la CDC gère également 48 fonds et caisses de retraite représentant près de 3 millions de pensionnés (un retraité sur cinq en France), plus de 7 millions d'actifs et 80 000 employeurs.

Parmi ces fonds et caisses : le nouveau régime de retraite additionnelle et obligatoire de la fonction publique créé en 2005, la CNRACL (Caisse nationale de retraites des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers), l'IRCANTEC (Caisse de retraite complémentaire des agents contractuels des trois fonctions publiques et des élus locaux), le FSPOEIE (Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État), le régime des Mines, le régime des débiteurs de tabac, la caisse de retraite des clercs de notaire...

La CDC assure également la gestion du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) destiné à contribuer, à partir de 2020, à l'équilibre du système français des retraites par répartition.

III – LA GESTION DE CAISSES D'ORGANISMES PUBLICS

342. La CDC gère la trésorerie de la sécurité sociale et d'organismes d'intérêt général et finance les besoins de découvert de l'ACOSS (Agence centrale des organismes de sécurité sociale). – besoins qui se sont élevés à 25 milliards d'euros en 2004.

La CDC est en effet le Banquier de l'ACOSS qui centralise la trésorerie des quatre branches prestataires du régime général de sécurité sociale (maladie, accident du travail, vieillesse et maladie) et de la branche recouvrement

(URSSAF). Elle gère les flux entre les différentes entités et à ce titre, permet une optimisation de la gestion de la trésorerie de la sécurité sociale.

Cette tenue de compte est facturée à l'ACOSS pour un montant de 3,7 millions d'euros par an.

IV – LE SOUTIEN FINANCIER SOUS FORME DE PRÊTS ET D'INVESTISSEMENTS

343. La CDC ne possède ni capital ni dotation et ne reçoit aucune aide du Trésor. Ses ressources proviennent traditionnellement des dépôts et consignations de fonds et de la centralisation de l'épargne institutionnelle.

Grâce aux fonds d'épargne qu'elle gère, la CDC finance, sous forme de prêts (6,5 milliards d'euros en 2007) la construction de logements sociaux (en moyenne 50 000 logements sociaux par an) ainsi que le financement de la politique de la ville.

La CDC est ainsi devenu le numéro 1 du financement du logement social en France et de la politique de la ville – ainsi que le souligne son rapport d'activité 2004.

Le prêt aux collectivités locales constitue également l'une des fonctions les plus anciennes de la CDC – mission qu'elle partage désormais avec le crédit local de France (SA dont la Banque de France détient 12 % du capital) qui est devenu le premier banquier des collectivités locales.

La CDC finance aussi sur ses fonds propres, des investissements d'intérêt général en appui des politiques publiques nationales et locales. En 2007, la CDC a ainsi investi 490 millions d'euros pour le développement territorial et notamment dans la création de logements sociaux (plus de 600 logements construits chaque année). La CDC soutient également des politiques locales de rénovation urbaine et d'aides aux entreprises (450 millions d'euros en 2007 – soutien apporté à la création de très petites entreprises ou encore à la lutte contre l'exclusion bancaire en favorisant le microcrédit).

Que cela soit par le biais d'un prêt ou d'un investissement réalisé sur fonds propres, la CDC est devenue un partenaire essentiel pour les collectivités locales – et notamment pour les projets qui ne sont pas suffisamment pris en compte par les acteurs privés.

V – AUTRES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

344. Dans l'exercice de ses missions de gestion, la CDC s'est également vu confier la gestion du fonds d'allocation des élus en fin de mandat (créé en 2003, ce fonds verse, sous certaines conditions, une allocation temporaire aux élus qui ont cessé leur mandat), de même que celle du fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, le FMESPP finance les opérations de modernisation

agréées par le directeur de l'Agence régionale d'hospitalisation), la gestion du Fonds de cohésion sociale (créé dans le cadre du Plan Borloo en novembre 2004 et doté de 73 millions d'euros en 5 ans – ce fonds est destiné à garantir des micro-crédits bancaires pour les créateurs de petites entreprises et, en partenariat avec les banques, pour réintégrer les personnes en difficulté dans le système bancaire classique).

De manière très éclectique, la CDC est également et désormais en charge de la mise en place et de la tenue du registre national des quotas d'émission de gaz à effet de serre prévu par l'article L. 229-16 du Code de l'environnement – Décret n° 2004-1412 du 23 décembre 2004 relatif au registre national des quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Dans ce cadre, la CDC a créé le fonds carbone européen, fonds d'investissement en quotas d'émission de gaz à effet de serre – dans la perspective du marché européen d'échange de quotas de gaz à effet de serre.

B. Les activités concurrentielles

345. Par d'autres activités, la Caisse des dépôts et consignations intervient également dans le secteur concurrentiel par le biais d'activités bancaires mais également d'assurance.

I – LES ACTIVITÉS BANCAIRES

346. La CDC est le banquier traditionnel des sociétés d'économie mixte et des organismes de logement social, fondations, associations nationales reconnues d'utilité publique et des établissements publics.

Ses activités, décelables dans les développements précédents dans l'accomplissement par la CDC de ses missions d'intérêt général, amènent la CDC à :

- consentir des prêts. La CDC consent ainsi des prêts pour l'installation de professions juridiques comme les notaires ;
- prodiguer des conseils en financement de projets (une mission qu'elle exerce également à l'étranger au travers de ses filiales et notamment aux États-Unis) ;
- gérer son propre portefeuille mais également ceux détenus par ses clients institutionnels ;
- procéder à des placements immobiliers et fonciers, par le biais de prise de participation (crédit lyonnais, Canal +, Havas, Club méditerranée, Eurotunnel, Accor, Crédit foncier de France ou encore EADS²³...) ;
- intervenir sur les marchés de capitaux.

23. Cf. *supra*, n° 334.

II – LA CDC, ASSUREUR

347. Dans le domaine de l'assurance, la CDC intervient principalement au travers de la CNP (Caisse nationale de prévoyance) dont elle détient près de 40 % du capital.

Initialement établissement public à caractère administratif géré par la Caisse des dépôts et consignations, la CNP a adopté en 1987 le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial pour devenir en 1992, CNP assurance, Société anonyme.

Elle compte 14 millions de clients en France et à l'étranger.

La CDC offre notamment ses assurances aux collectivités et compte, actuellement, parmi ses clients 250 établissements financiers, plus d'un millier d'entreprises, plus de 50 mutuelles et 22 000 collectivités locales (garantissant notamment les risques statutaires de leurs agents).

Bibliographie

- Bassères (J.), « Le rôle du secrétaire général du Minefi », *Rev. Trésor* 2006, p. 763.
- Benassy (A.) et Pisani-Ferry (J.), « Indépendance de la Banque centrale et politique budgétaire », *RFFP* 1994, n° 46, p. 81.
- Boudet (J.-F.), *La Caisse des dépôts et consignations : histoire, statut, fonction*, L'Harmattan, 2006.
- Choussat (J.), « Le budgétaire et le dépensier. Défense et illustration de la direction du Budget », in *Pouvoirs, Le ministère des Finances*, PUF 1990, p. 55.
- Constans (E.), « Médiateur à Bercy : bilan et perspectives », *Rev. Trésor* 2007, p. 1047.
- Cour des comptes, *Rapport public particulier 2005 – La Banque de France – www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/banque-de-france/banque-de-france.pdf*
- Gentil (N.), « Le surendettement des particuliers », *Rev. Trésor* 2005, p. 89.
- Gilly (N.), « La consignation : un service simple et efficace présentant de nombreuses applications pour les personnes morales de droit public », *Rev. Trésor* 2006, p. 18.
- Lambert (T.), « La Direction générale des impôts et la performance », in *Constitution et finances publiques, Mélanges L. Philip*, Economica, 2005, p. 424.
- Lamiot (D.), « La DGCP et la Lolf », *Rev. Trésor* 2006, p. 454.
- Lombard (M.), « Le nouveau statut de la Banque de France », *AJDA* 1994, p. 491.
- Mongin (F.), « La douane : dix ans de modernisation (1993-2003) », *RFFP* 2005, n° 89, p. 141.

- Mongin (F.), « La réforme en douane », *Rev. Trésor* 2006, p. 612.
- Sénat, *Rapport n° 254 – 2002/2003 – Réseau de la Banque de France : urgence et nécessité de la réforme* – www.senat.fr/rap/r02-254/r02-254.html
- Sénat, *Rapport d'information n° 205 sur les missions fiscales de la direction générale des impôts (1999-2000)* ; « Réformes au Minefi : adaptations ou mutation ? », *RFFP* 2005 n° 89.
- Saïdj (L.), « Réflexions sur une « Bastille à Bercy » : le ministère des Finances à l'épreuve des mutations contemporaines », in *Mélanges Amselek*, 2005, p. 709.
- Séréni (J.-P.) et Villeneuve (C.), *Le suicide de Bercy*, Plon, 2002.

Chapitre 2

Les rouages institutionnels des finances locales

Plan du chapitre

Section 1 : Le Comité des finances locales

§1 : L'organisation du Comité des finances locales

§2 : Les missions du Comité des finances locales

Section 2 : L'Observatoire des finances locales

Section 3 : La Commission consultative sur l'évaluation des charges

Résumé

Envisager l'institutionnel financier local suppose d'évoquer les instances – non pas propres aux collectivités locales en ce qu'elles participent à l'élaboration des budgets locaux¹ – mais plus largement, celles dont les missions présentent la particularité de bénéficier à l'ensemble des finances locales. Sous ce prisme d'étude, le Comité des finances locales apparaît comme une instance décisionnelle et de concertation essentielle au niveau local – y compris dans ses émanations que sont l'Observatoire des finances publiques et la Commission consultative sur l'évaluation des charges.

Section 1

Le Comité des finances locales (CFL)

348. Créé par la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979, le Comité des finances locales est, aux termes de ce texte, chargé de défendre les intérêts financiers des collectivités locales et de les concilier avec ceux de l'État. Dans ce cadre, il assure la représentation des collectivités territoriales auprès de l'État pour toutes les questions touchant aux finances locales.

1. Éléments qui seront évoqués dans la 2^e partie de ce manuel.

§1. L'organisation du Comité des finances locales

349. Le Comité des finances locales est composé de 64 élus (quatre représentants des assemblées parlementaires et soixante représentants des collectivités locales) dont 32 titulaires et 32 suppléants – ainsi que de 11 représentants de l'État (art. L. 1211-2, CGCT).

Les membres de ce Comité sont désignés pour un mandat de trois ans renouvelable et désignent, en leur sein, leur président.

Sa désignation ainsi que celles des deux vice-présidents s'effectuent au scrutin secret et à la majorité absolue, parmi les membres élus.

350. **Le président du Comité des finances locales** – Ainsi qu'il résulte du décret n° 2005-388 du 20 avril 2005, le président, ainsi que les deux vice-présidents, sont désignés au scrutin secret et à la majorité absolue des membres titulaires du Comité, présents ou remplacés dans les conditions prévues par l'article L. 1211-2 du CGCT, c'est-à-dire par le biais des suppléants.

§2. Les missions du Comité des finances locales

351. Le Comité des finances locales est chargé de défendre les intérêts des collectivités locales sur le plan financier et d'harmoniser leur point de vue avec celui de l'État.

Trois missions sont confiées au Comité des finances locales :

- un pouvoir de décision et de contrôle s'agissant des concours financiers accordés par l'État² ;
- une fonction consultative en matière de réglementation financière intéressant les finances locales ;
- et enfin, un rôle de concertation et de proposition.

A. Un pouvoir de décision et de contrôle

352. Le Comité des finances locales procède, en début d'année, à la répartition de la dotation globale de fonctionnement entre les départements, d'une part, et les communes et leurs groupements, d'autre part. Il décide quelle proportion de l'augmentation de la masse de la dotation des communes il va accorder à la dotation forfaitaire.

Pour l'accomplissement de cette mission, le Comité des finances locales est tenu de se réunir au moins deux fois dans l'année pour la fixation et le contrôle des dotations de l'État et pour la régularisation des comptes du dernier exercice connu concernant la dotation globale de fonctionnement.

2. Un rôle est accordé, par ailleurs, à la conférence des présidents des conseils généraux pour la répartition de la dotation départementale d'équipement des collèges – art. L. 3334-16, CGCT.

Concrètement, le Comité se réunit en moyenne 7 à 10 fois par an selon un calendrier tenant compte à la fois des impératifs d'adoption de la loi de finances et de l'adoption des budgets locaux.

Ainsi, les réunions de janvier, février et mars opèrent répartition de la dotation globale de fonctionnement, du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et de la dotation globale d'équipement.

En avril, mai et juin, le Comité des finances locales procède, notamment, à un bilan de la dotation globale de fonctionnement et à sa régularisation.

En septembre, le Comité des finances locales prend connaissance de l'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités locales telle qu'elle est retracée dans le projet de loi de finances.

Enfin, d'octobre à décembre, le Comité des finances locales procède à une répartition de la dotation spéciale instituteurs et du produit des amendes de police.

B. Une fonction consultative

353. Le comité est obligatoirement consulté sur tous les décrets à caractère financier intéressant les collectivités locales.

Le Gouvernement peut également le consulter pour avis sur tout projet de loi ou d'amendement concernant les finances locales.

Le Comité des finances locales a ainsi été associé à la réflexion menée sur la réforme des finances locales. En juillet 2001, le Gouvernement a transmis aux élus une note d'orientation sur la réforme des finances locales, esquissant des pistes d'amélioration de la fiscale locale et des concours de l'État aux collectivités locales. Le Comité des finances locales a émis un avis le 20 octobre 2001 par lequel il souhaitait que plusieurs expertises soient menées sur certains axes de la réforme.

Concrètement, cette fonction consultative transparait à la lecture des visas des textes adoptés – l'avis émis par le CFL étant clairement indiqué, en référence du texte adopté.

Le Conseil d'État a néanmoins limité l'intervention consultative du Comité en soulignant que la seule circonstance que la mise en œuvre d'un décret aura des conséquences sur les budgets des collectivités locales n'imposait pas la consultation du comité – CE, 29 décembre 1995, *Assemblée des présidents de conseils généraux et autres*, Rec. T. p. 625. En l'espèce, le Conseil d'État a rappelé que « le Gouvernement peut consulter le Comité des finances locales sur tout projet de loi, tout projet d'amendement du Gouvernement ou sur toutes dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales. Pour les décrets, cette consultation est obligatoire (...); que le décret attaqué relatif aux indemnités de déplacement et aux remboursements de certains frais exposés par les conseillers généraux et régionaux ne saurait, quelles que soient ses conséquences sur les

budgets des collectivités intéressées, être regardé comme un décret à caractère financier au sens de ces dispositions ; que dès lors, la circonstance qu'il n'ait pas été précédé de la consultation du Comité des finances locales ne l'entache pas d'irrégularités ».

C. Un rôle de concertation et de proposition

354. Le Comité des finances locales a pour mission de fournir au Gouvernement et au Parlement, les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales.

Le Comité s'est ainsi prononcé sur les grandes réformes en matière d'intercommunalité, de comptabilité communale ou encore de réforme fiscale. Très concrètement, le Comité des finances locales a notamment adressé au Gouvernement un rapport en avril 2004 sur la réforme des dotations aux collectivités locales, dans lequel ont été formulées des propositions pour simplifier les règles de répartition de la dotation globale de fonctionnement entre collectivités territoriales³ et pour renforcer les dispositifs de péréquation financière visant à corriger les inégalités de ressources entre collectivités⁴.

Le rôle de proposition du Comité des finances locales trouve un prolongement au travers de l'observatoire des finances locales, créé par la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire du 4 février 1995.

Section 2

L'Observatoire des finances locales

355. En application de l'article L. 1211-4 du CGCT, le Comité des finances locales établit chaque année, sur la base des comptes administratifs, un rapport sur la situation financière des collectivités locales.

Dans un cadre pluriannuel, le Comité des finances locales a la charge de la réalisation d'études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale. Les résultats de ces études font l'objet d'un rapport au Gouvernement.

Toutefois, ces missions peuvent être exercées par une formation spécialisée du comité : l'Observatoire des finances locales.

3. Cf. n° 175 et s.

4. Cf. n° 129 et s.

Document n° 22 – Rapport de l’Observatoire des finances locales – Les finances des collectivités locales en 2000 (extrait)

« C’est dans le cadre des missions qui lui sont confiées par la loi d’orientation pour l’aménagement du territoire du 4 février 1995 que l’Observatoire dresse chaque année cet état des lieux des finances locales et mène une réflexion approfondie sur les sujets d’actualité à partir d’informations récentes et détaillées.

Ce travail permet à chacun de disposer d’un éclairage complémentaire sur un milieu local en pleine mutation, dont l’actualité est rythmée par d’importantes modifications réglementaires et législatives.

Ainsi, en 2000, le rapport de l’Observatoire attire l’attention des lecteurs sur les nouvelles dispositions de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Il en illustre les premiers résultats au travers d’une étude sur la création des communautés d’agglomération et sur le fort développement de la taxe professionnelle unique. Il montre ainsi comment, depuis plusieurs années, la montée en puissance de l’intercommunalité tend à transformer de plus en plus profondément l’organisation locale.

Ce rapport s’attarde également sur les récentes réformes fiscales. Il analyse celle sur la taxe professionnelle et dresse un bilan de la taxe d’habitation dans le but de mieux mettre en perspective les modifications intervenues cette année. D’une façon générale, il étudie dans le détail l’évolution de la fiscalité locale, sujet préoccupant pour des collectivités locales qui se sont efforcées de limiter la progression de la pression fiscale depuis maintenant plusieurs années.

Comme les années précédentes, ce rapport présente dans une première partie une analyse d’ensemble de la situation des finances des collectivités locales en mettant en exergue les faits les plus saillants tels que leur désendettement, la progression de leurs frais de personnel ou encore les hésitations de l’investissement.

Dans une deuxième partie, présentée sous forme d’annexes, il aborde les sujets d’actualité à l’instar de ceux précédemment évoqués ou détaille les résultats commentés dans l’analyse. On y trouve, par exemple, des fiches financières qui décrivent, par type de collectivité, l’évolution pluriannuelle des différentes données financières et fiscales.

Le rapport est conclu par le compte rendu des débats et des délibérations de l’Observatoire, faisant ainsi apparaître les interrogations et les préoccupations de ses membres, qu’ils soient élus, universitaires ou fonctionnaires.

L’Observatoire des finances locales se présente comme une émanation du Comité des finances locales. En effet, il doit comporter des représentants de toutes ses composantes, auxquels s’ajoutent quatre universitaires, deux présidents de chambre régionale des comptes, un membre du conseil supérieur des experts comptables et un représentant de l’Insee.

Les membres de l’Observatoire sont désignés par le président du Comité.

Section 3

La Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)

356. La Commission consultative sur l'évaluation des charges a été instituée par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

La Commission consultative sur l'évaluation des charges constitue une formation restreinte du Comité des finances locales. Cette Commission est consultée sur les modalités d'évaluation et sur le montant de la compensation des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (art. 118 de la loi – art. 1211-4-1, CGCT) a apporté une amélioration significative dans le fonctionnement de cette Commission qui désormais, sera présidée par un représentant élu des collectivités territoriales et non plus par un magistrat de la Cour des comptes.

Pour chaque transfert de compétences, la Commission consultative sur l'évaluation des charges réunit paritairement les représentants de l'État et ceux de la catégorie de collectivités territoriales concernée par le transfert.

Lorsqu'elle est saisie d'un texte intéressant l'ensemble des catégories de collectivités territoriales, la Commission est réunie en formation plénière.

Le décret n° 2004-1416 du 23 décembre 2004 a fixé la composition et les modalités de fonctionnement de cette Commission. Composée de 22 membres, la Commission consultative sur l'évaluation des charges comprend onze représentants de l'État, deux présidents de conseil régional, quatre présidents de conseil général, cinq maires (dont au moins deux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale) élus au scrutin secret par les membres du Comité des finances locales.

357. Compétences de la CCEC – Ainsi que le précise l'article R. 1211-23 du CGCT, la Commission est consultée sur :

- les modalités d'évaluation des accroissements et diminutions de charges résultant des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales ;
- le projet d'arrêté interministériel prévu au premier alinéa de l'article L. 1614-3.

Dans ce cadre, la Commission doit porter son attention :

- sur le montant des ressources consacrées par l'État ou les collectivités compétentes à l'exercice de la compétence transférée, ainsi que la liste et le montant des dépenses correspondantes ;
- sur l'équivalence entre le montant de la compensation figurant dans le projet d'arrêté interministériel et le montant des ressources consacrées par l'État ou par les collectivités compétentes à l'exercice de la compétence transférée.

Saisie pour consultation du projet d'arrêté interministériel, la CCEC doit se prononcer dans un délai de deux mois.

Chapitre 3

Les rouages institutionnels des finances sociales

Plan du chapitre

Section 1 : L'organisation de la sécurité sociale

§1 : Une organisation distinguant les branches et régimes de sécurité sociale

§2 : Les comptes de la sécurité sociale : des comptes sous observation

Section 2 : La caisse d'amortissement de la dette sociale

§1 : La disparition (dé)programmée de la Caisse d'amortissement de la dette sociale

§2 : Le financement de la dette sociale

Résumé

La situation déficitaire que connaît le budget de la sécurité sociale a nécessité la création d'une instance dédiée à la gestion de la dette sociale : la Caisse d'amortissement de la dette sociale. De manière essentielle, il appartient à cette Caisse de négocier la dette sociale avec un objectif de rétablissement de la situation financière de la sécurité sociale. Cet objectif, initialement fixé dans le temps, a vu son échéancier déprogrammé, manifestation parmi d'autres de la situation délicate dans laquelle se situent les finances sociales.

358. À l'instar de l'État, la situation financière de la sécurité sociale se caractérise par une situation déficitaire – qui semble difficilement maîtrisable. Ce constat motivera le périmètre retenu pour l'étude des rouages institutionnels des finances sociales.

Dans cette perspective, l'appréciation de l'institutionnel financier des finances sociales doit envisager, de manière essentielle, le rôle imparti à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Mais un détour s'impose également par l'organisation de la sécurité sociale en ses instances dédiées à la maîtrise de sa situation financière. Ceci suppose de consacrer de premiers développements à un rapide aperçu de l'organisation de la sécurité sociale.

Section 1

L'organisation de la sécurité sociale¹

359. Ainsi que le précise l'article L. 111-1 du Code de la sécurité sociale, « l'organisation de la sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale. Elle garantit les travailleurs et leur famille contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain. Elle couvre également les charges de maternité, de paternité et les charges de famille. Elle assure, pour toute autre personne et pour les membres de sa famille résidant sur le territoire français, la couverture des charges de maladie, de maternité et de paternité ainsi que les charges de famille. Cette garantie s'exerce par l'affiliation des intéressés et le rattachement de leurs ayants droit à un (ou plusieurs) régime(s) obligatoire(s). Elle assure le service des prestations d'assurances sociales, d'accidents du travail et maladies professionnelles, des allocations de vieillesse ainsi que le service des prestations familiales dans le cadre des dispositions fixées par le présent code ».

Dans l'accomplissement de ces missions, la sécurité sociale est organisée en branches et en régimes – permettant de couvrir l'ensemble des domaines d'intervention qui lui ont été confiés.

Son effectivité dépend, bien évidemment, de sa situation financière – particulièrement dégradée sur ces dernières années² ainsi qu'il ressort tant des rapports de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale³ que de ceux émis par la Commission des comptes de la sécurité sociale.

§1. Une organisation distinguant les branches et régimes de sécurité sociale

360. L'ordonnance du 4 octobre 1945 a créé le régime général de sécurité sociale – régime unique couvrant plusieurs branches : maladie-maternité-décès-invalidité, accidents du travail et maladies professionnelles, vieillesse et prestations familiales.

Document n° 23 – Exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945 (extrait)

« La sécurité sociale est la garantie donnée à chacun qu'en toutes circonstances, il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes. Trouvant sa justification dans un souci élémentaire de justice sociale, elle répond à la

1. <http://www.securite-sociale.fr> et notamment les organigrammes de présentation de la sécurité sociale.

2. Sur le déséquilibre des comptes de la sécurité sociale – Cf. n° 203 et s.

3. Sur les rapports émis par la Cour des comptes – Cf. n° 443 ; Sur les lois de financement de la sécurité sociale – Cf. n° 742.

préoccupation de débarrasser les travailleurs de l'incertitude du lendemain, de l'incertitude constante qui crée chez eux un sentiment d'infériorité et qui est la base réelle et profonde de la distinction des classes entre les possédants sûrs d'eux-mêmes et de leur avenir et les travailleurs sur qui pèse, à tout moment, la menace de la misère.

Envisagée sous cet angle, la sécurité sociale appelle l'aménagement d'une vaste organisation nationale d'entraide obligatoire qui ne peut atteindre sa pleine efficacité que si elle présente un caractère de très grande généralité à la fois quant aux personnes qu'elle englobe et quant aux risques qu'elle couvre. Le but final à atteindre est la réalisation d'un plan qui couvre l'ensemble de la population du pays contre l'ensemble des facteurs d'insécurité ; un tel résultat ne s'obtiendra qu'au prix de longues années d'efforts persévérants, mais ce qu'il est possible de faire aujourd'hui, c'est d'organiser le cadre dans lequel se réalisera progressivement ce plan ».

L'ordonnance du 21 août 1967 a conduit à distinguer le régime général en quatre branches réparties au travers de trois caisses : la CNAV pour la retraite, la CNAM pour les branches maladies et accidents du travail et la CNAF pour la famille⁴.

Tandis que la loi du 31 juillet 1968 a créé l'ACOSS chargée de piloter le recouvrement des cotisations assuré par les URSSAF et de gérer la trésorerie de l'ensemble des branches.

À la tête de chaque branche du régime général, figure un établissement public administratif dont le directeur est nommé en conseil des ministres.

Les branches du régime général sont gérées par des personnes morales de droit privé, pourvues d'un conseil d'administration, d'un directeur et d'un comptable (assimilable à un comptable public) et dotées de prérogatives de puissance publique.

La sécurité sociale est composée de différents régimes regroupant les assurés sociaux selon leur activité professionnelle dont les principaux sont :

- le régime général qui concerne notamment l'essentiel des salariés et les étudiants – il concerne plus de 80 % des français ;
- les régimes spéciaux qui couvrent les salariés qui ne sont pas dans le régime général (fonctionnaires, agents de la SNCF, EDF-GDF...) ;
- les régimes des non salariés non agricoles qui couvrent séparément les artisans, les commerçants ou industriels, les professions libérales ;
- le régime agricole qui couvre les exploitants et salariés agricoles.

Ces régimes gèrent pour leurs bénéficiaires, les prestations des risques maladie, accident du travail et vieillesse – tandis que le risque famille est géré par la CNAF pour l'ensemble des régimes.

4. Le Président Nicolas Sarkozy a annoncé la création d'une cinquième branche de la sécurité sociale, la branche dépendance.

§2. Les comptes de la sécurité sociale : des comptes sous observation

361. Une attention particulière est portée aux comptes de la sécurité sociale au travers d'organes – dont certains récemment créés – chargés de préciser la situation financière de la sécurité sociale et d'alerter les autorités compétentes des risques de dérives financières.

A. La Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS)

362. La Commission des comptes de la sécurité sociale a été créée par le décret n° 79-237 du 22 mars 1979 et a pour mission d'analyser les comptes des régimes de sécurité sociale.

La Commission, présidée par le ministre chargé de la Sécurité sociale, est également composée de représentants des assemblées parlementaires, du Conseil économique et social, de la Cour des comptes, des organisations professionnelles, syndicales, familiales et sociales, des conseils d'administration des organismes de sécurité sociale, des organismes mutualistes, des professions et établissements de santé, ainsi que de personnalités qualifiées.

La Commission est assistée d'un secrétaire général permanent, nommé par le premier président de la Cour des comptes pour une durée de trois ans qui assure l'organisation de ses travaux, ainsi que l'établissement de ses rapports lesquels sont communiqués au Parlement.

La loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale précise que la Commission des comptes de la sécurité sociale est également chargée de prendre connaissance des comptes des régimes complémentaires de retraite rendus obligatoires par la loi ainsi que d'un bilan relatif aux relations financières entretenues par le régime général de la sécurité sociale avec l'État et tout autre institution et organisme.

La Commission se réunit au moins deux fois par an – dans le cadre précisé par le décret n° 96-834 du 20 septembre 1996 modifiant le Code de la sécurité sociale relatif à la commission des comptes de la sécurité sociale. La commission se réunit une première fois entre le 15 avril et le 15 juin afin de traiter du régime général de la sécurité sociale puis une seconde fois entre le 15 septembre et le 15 octobre afin d'examiner les comptes de l'ensemble des régimes obligatoires de la sécurité sociale.

B. Le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses de l'assurance maladie

363. Créé par la loi n° 2004- 810 du 13 août 2004 relatif à la sécurité sociale, le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses de l'assurance maladie est chargé d'alerter le Parlement, le Gouvernement et les caisses nationales d'assurance

maladie en cas d'évolution des dépenses d'assurance maladie incompatible avec le respect de l'objectif national voté par le Parlement.

Ce comité est composé du secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale, du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques et d'une personnalité qualifiée nommée par le président du Conseil économique et social.

Ce comité est placé auprès de la Commission des comptes de la sécurité sociale. Chaque année, au plus tard le 1^{er} juin, et en tant que de besoin, ce comité émet un avis sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour l'exercice en cours.

Si ce comité considère qu'il existe un risque sérieux que les dépenses d'assurance maladie dépassent l'objectif national de dépenses d'assurance maladie avec une ampleur supérieure à un seuil fixé par décret qui ne peut excéder 1 %, il le notifie au Parlement, au Gouvernement et aux caisses nationales d'assurance maladie. Ces dernières sont alors chargées de proposer des mesures de redressement – sur lesquelles le comité émet un avis en terme d'impact financier.

Le comité émet également un avis sur les mesures que l'État entend lui-même prendre.

Le décret n° 2004-1077 du 12 octobre 2004 a fixé ce seuil à 0,75 % et a précisé que dans la réalisation de sa mission, le Comité d'alerte peut faire participer à ses travaux les experts de son choix et procéder à toute audition qu'il juge utile. Obligation est également faite aux services de l'État, aux établissements publics de l'État ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale de communiquer au Comité tous les éléments d'information de même que les études dont ils disposent et qui pourraient être utiles à l'exercice de sa mission.

Depuis la mise en place de cette procédure, 5 alertes ont été émises par le Comité : une alerte pour chacune des années 2005 et 2006 (avis n° 1 du 31 mai 2005 et avis n° 2 du 31 mai 2006) et trois alertes pour la seule année 2007 (avis n° 3 du 6 avril 2007, avis n° 4 du 29 mai 2007 et avis n° 5 du 29 juin 2007).

Document n° 24 – Avis n° 1 du Comité d'alerte – 31 mai 2005 (extrait)

« (...) Après avoir analysé les informations disponibles et entendu les experts de l'administration et des caisses nationales, le Comité considère qu'à ce jour et au vu des tendances du début de l'année, le respect de l'objectif fixé pour 2005, soit 134,9 Md€ paraît possible. De ce fait, il n'y a pas lieu de mettre en œuvre la notification prévue en cas de risque sérieux de dépassement de l'objectif de plus de 0,75 %. Le comité souligne toutefois la fragilité des données disponibles à cette date et la grande incertitude qui entoure la prévision des dépenses, incertitude aggravée cette année par la difficulté d'évaluer tous les effets de la réforme de 2004 et par les perturbations résultant de l'instauration de la tarification à l'activité dans les établissements de santé. La situation présente requiert une certaine prudence dans l'interprétation des évolutions récentes. La modération des dépenses constatées depuis un an pourrait résulter de facteurs transitoires. Une grande vigilance s'impose donc pour la suite. L'application de la réforme de 2004 ne fait que commencer et il est trop tôt pour en apprécier les effets, puisque son succès suppose une

modification durable des comportements. Pour sa part, le Comité d’alerte continuera de suivre et d’analyser l’évolution des dépenses d’assurance maladie afin de pouvoir signaler toute éventualité de dépassement de l’objectif, conformément à la mission qui lui est confiée par la loi du 13 août 2004 ».

En 2005, l’objectif national de dépenses d’assurance maladie a quasiment été respecté – pour la première fois depuis 1997...

TABLEAU N° 53 – ONDAM VOTÉ ET RÉALISÉ
(en milliards d’euros)

Année	Ondam voté	Ondam réalisé	Dépassement
1997	91,5	91,4	– 0,1
1998	93,6	95,1	1,5
1999	96	97,6	1,6
2000	100,4	103	2,7
2001	105,7	108,8	3,1
2002	112,8	116,7	3,9
2003	123,52	124,7	1,2
2004	129,7	131	1,3
2005	134,5	134,9	0,4
2006	140,7	141,8	1,2
2007	144,8	147,7	2,9
2008	152,1	–	–

Sources : Sénat, Rapport n° 72 – Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008.

Section 2

La Caisse d’amortissement de la dette sociale

364. La sécurité sociale rencontre depuis quelques années des problèmes de financement – qui ont généré une dette sociale conséquente⁵.

Afin de maîtriser cet endettement, l’ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, a créé un organisme chargé de gérer la dette sociale, la Caisse d’amortissement de la dette sociale (Cades) – établissement public administratif national chargé d’apurer le passif budgétaire social placé sous la tutelle du Ministre chargé de l’économie, des finances et de l’industrie et du ministre chargé de l’Emploi et de la Solidarité. Très concrètement, la Cades est chargée de financer et de résorber la dette sociale.

5. Cf. n° 203 et s.

Le Conseil d'administration de la Caisse est composé, outre son président, nommé sur proposition conjointe du ministre chargé de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et du ministre chargé de l'Emploi et de la Solidarité, de trois représentants du Minefi et de deux représentants du ministre chargé de l'Emploi et de la Solidarité. Le Conseil d'administration décide notamment du programme d'emprunt de la Cades et peut confier tout pouvoir à son président pour y procéder.

Le Conseil d'administration est assisté d'un comité de surveillance composé de membres du Parlement, des présidents des caisses nationales de sécurité sociale, du secrétaire général permanent de la Commission des comptes de la sécurité sociale et de représentants de l'État. Ce conseil se réunit au moins une fois par an et émet un avis sur le rapport annuel d'activité de la Cades.

§1. La disparition (dé)programmée de la Caisse d'amortissement de la dette sociale

365. Jusqu'à extinction de la dette sociale – Lorsqu'elle a été créée par l'ordonnance de janvier 1996, la Cades avait alors une durée de vie limitée : l'article 1^{er}, portant création de la Caisse, prévoyait alors une création à compter du 1^{er} janvier 1996 et pour une durée de treize ans et un mois.

L'optimisme affiché par ce texte dans l'échéancier de résorption de la dette sociale a été tempéré par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 du 19 décembre 1997 qui a procédé à un allongement de la durée de vie de la Caisse de cinq ans.

Cet allongement a pu être perçu comme un danger de transformation de la Cades en caisse perpétuelle de refinancement, ainsi que l'évoque, en 2003, le Sénat dans son rapport consacré à la Cades – et est nécessairement apparu synonyme d'une pérennisation de la CRDS conduisant à une augmentation non avouée des prélèvements obligatoires affectés à la sécurité sociale.

C'est désormais chose faite : la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a étendu la durée de vie de la Cades jusqu'à l'extinction des missions qui lui ont été attribuées...

L'article 20 de la loi organique relative aux lois de financements de la sécurité sociale du 2 août 2005 tente toutefois de nuancer cette perpétuité en indiquant que tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale devrait s'accompagner d'une augmentation des recettes de la Caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale.

§2. Le financement de la dette sociale

366. La mission essentielle de la Cades est de financer la dette sociale – dette qui, une fois votée par le Parlement, devient dette de l'établissement. Depuis la création de la Cades, 110,4 milliards d'euros ont ainsi été mis à sa charge.

Très concrètement, la Cades se voit transférer les déficits successifs accumulés par le budget de la sécurité sociale : 34,2 milliards d'euros pour la période 1994-1998 ; 35 milliards d'euros pour la période 2002-2004 et 15 milliards d'euros pour 2005-2006.

Mais l'article 4 de l'ordonnance de janvier 1996 a également confié à la Cades la mission de rembourser à l'État les 16,77 milliards d'euros de dette sociale qu'il avait pris en charge en 1993. À cet effet, la Cades a effectué des versements annuels au budget général de 1,91 milliards d'euros entre 1996 et 2001.

Ces versements ont été portés à 3 milliards d'euros par an entre 2002 et 2005 par la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) en contrepartie de la réduction de l'échéancier initialement fixé à 2008. Ces versements se sont interrompus avec la loi de finances pour 2006.

367. Le financement de la dette sociale – Pour financer cette dette, la Cades dispose de ressources propres – essentiellement la CRDS⁶ mais elle a également bénéficié du produit de la vente du patrimoine privé à usage locatif des caisses nationales du régime général de la sécurité sociale et de l'Acoss, à l'exclusion des locaux affectés à un usage administratif.

Mais la Cades peut également recourir à l'emprunt pour financer cette dette. Dans ce cas, et bien évidemment, la Cades doit offrir une crédibilité certaine auprès des investisseurs. À cet effet, l'ordonnance de janvier 1996 a prévu, en son article 7 la priorité des détenteurs de titres Cades sur l'État, dans l'ordre de remboursement des créanciers de la caisse. Par ailleurs, et parce que la Cades est un établissement public national, l'État demeure responsable de la solvabilité de l'établissement – en application de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

Enfin, et conformément aux dispositions de la loi du 13 août 2004, la Cades bénéficiera des futurs excédents de la sécurité sociale (branche maladie) qui seront affectés prioritairement à la Caisse, dans les conditions prévues par une loi de financement de la sécurité sociale.

Chaque année, le Gouvernement rend compte dans un rapport particulier adressé au Parlement, des opérations réalisées par la Cades.

Bibliographie

- Matt (J.-L.), *La sécurité sociale : organisation et financement*, LGDJ, 2001, Collection systèmes.
- Pellet (R.), *Les finances sociales*, LGDJ, 2001, Collection Systèmes.

6. Cf. n° 199.

- Ract Madoux (P.), « La caisse d’amortissement de la dette sociale », *Rev. Trésor* 2005, p. 505.
- Sénat, Rapport d’information n° 345 sur la dette sociale, mai 2006.
- Sénat, *Rapport n° 248 (2002-2003) – La Cades : nouvel enjeu des finances sociales ?* – www.senat.fr/rap/r02-248/r02-248.html

Les rouages institutionnels des finances européennes

Plan du chapitre

Section 1 : La direction générale du budget

Section 2 : La Banque centrale européenne

§1 : L'organisation de la Banque centrale européenne

§2 : Les missions de la Banque centrale européenne

§3 : L'indépendance de la Banque centrale européenne

Section 3 : Les instances de concertation

§1 : Le conseil Ecofin

§2 : Le comité économique et financier

§3 : L'eurogroupe

Résumé

Deux perspectives doivent être envisagées afin de distinguer les rouages institutionnels agissant au niveau européen. D'une part, une perspective horizontale au travers des institutions européennes dans leur contribution à l'élaboration du budget européen – dont il sera fait état dans le cadre des développements consacrés à l'élaboration de ce budget. D'autre part, une perspective verticale – de concertation entre les États membres dans le cadre de l'Union économique et monétaire et dans la réalisation de la politique monétaire unique établie par la Banque centrale européenne.

368. L'Union économique et monétaire s'entend d'une politique monétaire unique et de douze gouvernements responsables des politiques budgétaires et des politiques structurelles.

Une politique monétaire déterminée par la Banque centrale européenne et relayée par les banques centrales nationales (la Banque de France ¹ pour la France).

La mise en œuvre de cette politique suppose, bien évidemment, un système de concertation et de surveillance multilatérale afin d'obtenir une cohésion entre les politiques menées par les différents états membres.

1. Cf. n° 303 et s.

Section 1

La Direction générale du budget

369. Service interne de la Commission, la Direction générale du budget est chargée d'obtenir de l'autorité budgétaire – Parlement européen et Conseil des ministres – les moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne.

Elle joue, bien évidemment, un rôle essentiel dans l'élaboration du budget de l'Union européenne². Dans ce cadre, il lui appartient de préciser les dépenses communautaires au regard des perspectives financières³ fixées à moyen terme par les instances européennes et d'assurer le bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle – notamment dans le dialogue s'établissant entre les institutions européennes.

Très concrètement, la DGB intervient dans la conception, la coordination, la présentation mais également la négociation des propositions incluses dans les perspectives financières.

Elle est également chargée de promouvoir la bonne gestion des fonds communautaires et de rendre compte de l'utilisation des crédits. Cette activité recouvre l'assistance et le conseil aux directions générales en matière de bonne gestion financière ainsi que la mise en place des nouvelles réglementations financières.

Elle veille également à recouvrer auprès des États membres le montant de leur contribution au titre de la ressource propre RNB. Et d'une manière générale, assure l'ordonnancement, le suivi et le contrôle des ressources propres communautaires.

Il lui appartient de gérer le cadre réglementaire budgétaire au travers des accords interinstitutionnels, du règlement financier et des décisions ressources propres.

Et enfin, d'établir les comptes annuels des institutions et de rendre compte de l'exécution du budget.

Section 2

La Banque centrale européenne

370. Les développements consacrés à la Banque de France ont permis de percevoir le rôle joué par la BCE dans l'Union économique et monétaire et dans l'Eurosystème – à raison des missions fondamentales accordées à la Banque de France dans le cadre du SEBC (Système européen des banques centrales)⁴.

2. Cf. n° 809 et s.

3. Cf. n° 427 et 808.

4. Sur ces développements, Cf. n° 307 et s.

Chargée d'une mission essentielle de stabilité des prix, la BCE s'appuie sur ce réseau de BCN (Banques centrales nationales) qui lui sont associées par le biais de ses instances dirigeantes.

§1. L'organisation de la BCE

371. Créée au 1^{er} juin 1998 et siégeant à Francfort, la BCE se compose de trois organes décisionnels : le Conseil des gouverneurs, le Directoire et le Conseil général :

372. Le Conseil des gouverneurs – est composé des gouverneurs des banques centrales nationales de la zone euro ainsi que des membres du directoire.

Ce Conseil définit la politique monétaire de la zone euro et fixe, notamment, les taux d'intérêt auxquels les banques commerciales peuvent emprunter des fonds auprès de la Banque centrale.

Il détermine les orientations et prend les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions confiées à l'Eurosystème.

Les décisions adoptées au sein du Conseil des gouverneurs le sont à la majorité simple – chaque membre du conseil des gouverneurs disposant d'une voix. En cas de partage de voix, celle du président de la BCE est prépondérante.

Lorsque les membres du conseil des gouverneurs prennent des décisions, ils le font, non pas en qualité de représentants nationaux, mais en toute indépendance et à titre personnel.

Bien évidemment, les perspectives d'une extension de l'Eurosystème supposent une adaptation des modalités de fonctionnement de la BCE et notamment du Conseil des gouverneurs. À cet effet, le Conseil européen a approuvé, le 21 mars 2003, une décision de modification des statuts du SEBC : les six membres permanents du Directoire disposeront d'un droit de vote permanent tandis que les droits de vote des gouverneurs des BCN seront soumis à un système de rotation dès lors que le nombre de pays de la zone euro dépassera quinze.

Tous les gouverneurs participeront néanmoins à l'ensemble des réunions du Conseil des gouverneurs, qu'ils disposent ou non d'un droit de vote au moment considéré.

373. Le Directoire – Dirigé par le Président (Jean-Claude Trichet depuis 2003 – antérieurement Gouverneur de la Banque de France) et le vice-président de la BCE, le Directoire comprend quatre autres membres désignés par les chefs d'État et de Gouvernement des pays de la zone euro sur recommandation du Conseil et après consultation du Parlement européen et du Conseil des gouverneurs de la BCE, parmi des personnes dont l'autorité et l'expérience professionnelle dans le domaine monétaire ou bancaire sont reconnues.

Leur mandat est de huit ans, non renouvelable.

Le Directoire met en œuvre la politique monétaire décidée par le Conseil des gouverneurs et donne dans ce cadre les instructions nécessaires aux banques centrales nationales.

374. Le Conseil général – Le Conseil général est l'organe qui regroupe, au sein de la BCE, les gouverneurs de l'ensemble des pays de la communauté, qu'ils participent ou non à l'Union monétaire.

Le Conseil général contribue au renforcement de la coordination des politiques monétaires (des États membres n'ayant pas encore adopté l'euro et de la BCE) en vue d'assurer la stabilité des prix. Le conseil général élabore également les rapports d'activité de la BCE

§2. Les missions de la BCE

375. L'objectif de stabilité des prix – Ainsi que le précise l'article 105 § 2 du Traité, les missions fondamentales de la BCE s'exercent dans le cadre du Système européen des banques centrales (SEBC) dans un objectif de maintien de la stabilité des prix. Cette stabilité est, en effet, perçue comme indispensable à la croissance économique, à la création d'emplois et à la cohésion sociale. L'article 2 du Traité mentionne, ainsi, parmi les objectifs de la Communauté : « un niveau d'emploi (...) élevé, une croissance soutenable et non inflationniste, un degré élevé de compétitivité et de convergence des performances économiques ».

Dans ce cadre, il appartient à la BCE :

- de définir et de mettre en œuvre la politique monétaire⁵ de la zone euro ;
- de conduire les opérations de change ;
- de détenir et gérer les réserves officielles de change des pays de la zone euro ;
- et de promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement.

Très concrètement, la BCE contrôle l'offre de monnaie – afin de limiter les effets inflationnistes – et surveille l'évolution des prix – afin d'apprécier son impact sur la stabilité des prix.

376. La BCE est également seule habilitée à autoriser l'émission de billets de banque de la zone euro.

Enfin, afin de garantir la stabilité du système financier, la BCE s'assure d'un contrôle prudentiel effectué par les autorités compétentes sur les établissements de crédit.

Dans sa prise de décision, la BCE se fonde sur des données collectées avec l'assistance des banques centrales nationales auprès des autorités nationales et des agents économiques.

5. Cf. n° 308.

Enfin, la BCE est consultée sur tout acte communautaire proposé dans les domaines relevant de sa compétence ainsi que par les autorités nationales, sur tout projet de réglementation dans les domaines relevant de sa compétence, mais dans les limites et les conditions fixées par le Conseil. La BCE peut également soumettre des avis aux institutions ou organes communautaires appropriés ou aux autorités nationales.

§3. L'indépendance de la BCE

377. Le cadre institutionnel de la politique monétaire unique suppose une banque centrale indépendante de toute influence politique – facteur de maintien de la stabilité des prix.

L'indépendance de la BCE a été posée par l'article 108 du Traité et induit que la BCE – et donc ses membres – ne peut solliciter ni recevoir d'instructions d'un autre organisme. En ce sens, la BCE est indépendante tant à l'égard des institutions européennes que des gouvernements des États membres.

Selon ces mêmes dispositions, les institutions et organes communautaires ainsi que les gouvernements des États membres s'engagent à respecter ce principe et à ne pas chercher à influencer les membres des organes de décision de la BCE.

Cette indépendance se perçoit jusque dans son fonctionnement financier. Ainsi, la BCE dispose de son propre capital – souscrit par les BCN de la zone euro.

Au 1^{er} janvier 2008, la France détenait ainsi 14,38 % du capital de la BCE (tandis que la Banque fédérale d'Allemagne en détenait 20,52 % et la Banque centrale du Luxembourg, 0,15 %).

Seuls les BCN de la zone euro ont droit à recevoir partie des bénéfices distribuables de la BCE et sont tenus de financer les pertes de la BCE.

Enfin, certaines particularités des mandats attribués s'inscrivent dans le souci d'assurer l'indépendance de ses membres. Ainsi, de l'attribution de mandats de longue durée (8 ans) aux membres du Directoire – mais également le non-renouvellement de leur mandat – autant de caractéristiques de nature à réduire les influences politiques susceptibles de s'exercer sur les organes de décision de la BCE.

L'indépendance n'exclut toutefois pas la concertation et la consultation. Ainsi, le président de la BCE est invité à participer aux réunions du Conseil lorsque celui-ci délibère sur des questions relatives aux objectifs et aux missions du SEBC.

À l'inverse, le président du Conseil et un membre de la Commission peuvent participer sans voix délibérative aux réunions du Conseil des gouverneurs de la BCE.

Également, le président de la BCE et les autres membres du directoire peuvent, à la demande du Parlement européen ou de leur propre initiative, être entendus par les commissions compétentes du Parlement européen (art. 113, Traité).

L'indépendance de la BCE ne se légitime que dans la responsabilité supportée par elle à l'égard des institutions. Cette responsabilité s'exprime, ainsi que le retient la BCE dans son dernier rapport consacré à la politique monétaire, « comme l'obligation juridique et politique pour une banque centrale indépendante de dûment justifier et expliquer ses décisions aux citoyens et à leurs représentants élus » et donc concrètement à l'égard du Parlement européen.

Cette responsabilité lui impose notamment d'assurer une information suffisante à son activité. Ainsi, l'article 15 des statuts du SEBC impose à la BCE des obligations précises en matière d'information et notamment la publication de rapports trimestriels sur les activités de l'Eurosystème ainsi qu'une situation financière consolidée chaque semaine.

La BCE doit également établir un rapport annuel sur ses activités et sur la politique monétaire menée. Ce rapport est adressé au Parlement européen, au Conseil de l'Union européenne, à la Commission ainsi qu'au Conseil européen.

Document n° 25 – La politique monétaire de la Banque Centrale Européenne, 2004 (extrait)

Le concept de transparence d'une banque centrale est étroitement lié à celui de responsabilité, bien qu'il en soit distinct. La transparence peut être définie comme un environnement dans lequel la banque centrale fournit au grand public et aux marchés, ouvertement, clairement et en temps voulu, toutes les informations utiles concernant sa stratégie, ses analyses, ses décisions de politique monétaire ainsi que ses procédures. Aujourd'hui, la plupart des banques centrales, y compris la BCE, considèrent la transparence comme une composante essentielle de leur cadre de politique monétaire, soulignant l'importance d'une communication efficace et d'une bonne interaction avec le public. Enfin, tous les efforts visant à renforcer la transparence poursuivent l'objectif d'une meilleure compréhension de la politique monétaire par le public, afin de la rendre plus crédible et plus efficace.

Dépasant les exigences du texte, la BCE a développé ses moyens de communication / d'informations par le biais, notamment, de conférences de presse tenues par le président et le vice-président à l'issue de la première réunion de chaque mois du Conseil des gouverneurs mais également d'un bulletin mensuel à destination du grand public et des marchés financiers offrant une analyse détaillée et complète de l'environnement économique.

Section 3

Les instances de concertation

378. Quelles soient formelles ou informelles, de consultation ou de concertation, qu'elles disposent ou non d'un pouvoir décisionnel, certaines instances européennes ont une vocation financière affirmée – dans des perspectives d'accomplissement des politiques monétaire et budgétaire.

§1. Le Conseil Ecofin

379. Le Conseil Ecofin s'entend de la réunion des ministres de l'Économie et des Finances de tous les pays membres de l'Union européenne. En d'autres termes, il s'agit du conseil de l'Union européenne (institution de la Communauté européenne composée de représentants des gouvernements des États membres, chefs d'État ou de Gouvernement) en charge des questions financières : il prend alors l'appellation de Conseil Ecofin : Conseil des affaires économiques et financières.

Le Conseil Ecofin se réunit une fois par mois pour traiter des sujets économiques et financiers de l'Union européenne.

Conformément aux dispositions du Traité, le Conseil Ecofin est compétent pour :

- assurer la coordination des politiques économiques des États membres ;
- contrôler la politique budgétaire et les finances publiques des États membres ;
- suivre les questions relatives aux marchés financiers ;
- suivre les relations économiques avec les pays tiers ;
- l'établissement, conjointement avec le Parlement européen, du budget de l'Union européenne.

Enfin, et le plus souvent après consultation de la BCE, le Conseil Ecofin intervient pour fixer le cadre juridique de l'euro et formuler des orientations générales de politique de change mais sous réserve que ces décisions n'affectent pas l'objectif de stabilité des prix.

Les décisions du Conseil sont prises à la majorité qualifiée – mais les décisions touchant à la fiscalité ne peuvent être prises qu'à l'unanimité.

Lorsque les questions à traiter concernent l'euro ou l'Uem, les représentants des États membres ne participant pas à la zone euro, ne peuvent prendre part au vote.

380. L'Ecofin informel – Le Conseil Ecofin se réunit également de manière informelle – deux fois par an, en général en avril et en septembre. Ce conseil réunit, outre les ministres des Finances, leurs adjoints (notamment directeurs du Trésor), les gouverneurs des banques centrales nationales, un représentant de la BCE (son président ou vice-président) et un représentant de la Commission (son président ou le commissaire concerné).

Traditionnellement, ce Conseil informel se tient dans le pays qui assure la présidence de l'Union européenne. Non prévu par le Traité, ce Conseil informel est présenté comme une enceinte de discussion associant les responsables des ministères des Finances et des banques centrales nationales. Son utilité est attestée par le fait que la plupart des grandes décisions concernant l'Union monétaire y ont été discutées.

§2. Le Comité économique et financier (CEF)

381. Le Comité économique et financier est un organe communautaire consultatif de préparation des travaux du Conseil de l'Union européenne (et donc de ceux de l'Ecofin). Il est notamment chargé de suivre la situation économique et financière des États membres et de l'Union et les relations avec les pays tiers et les institutions internationales (art. 114, TCE et art. 134, Version consolidée).

Le CEF contribue, également, à la préparation des travaux du Conseil dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs. Le CEF procède également, et de manière subséquente, à une appréciation des mesures adoptées par un État en vue d'améliorer sa situation budgétaire.

En application de la décision du Conseil du 21 décembre 1998 sur les modalités relatives à la composition du Comité économique et financier – 98/743/CE – les membres du CEF sont nommés par les États membres, la Commission européenne et la Banque Centrale Européenne – chacun d'eux désignant au maximum deux membres du Conseil.

Compte tenu de l'importance des missions dévolues au Comité, les membres du Comité, de même que leurs suppléants, doivent être choisis parmi des experts ayant des compétences exceptionnelles dans le domaine économique et financier. Les deux membres désignés par les États membres doivent être choisis parmi des hauts fonctionnaires de l'administration (niveau ministériel) et de la Banque centrale nationale.

§3. L'eurogroupe

382. Créé en décembre 1997, l'eurogroupe s'entend de la réunion informelle des ministres des Finances des pays de la zone euro. Jusqu'en 2004, l'Eurogroupe était présidé par le ministre des Finances de l'État membre exerçant la présidence semestrielle du Conseil de l'Union européenne – ou lorsque cet État n'était pas membre de la zone euro, par l'État membre assurant la présidence suivante (et par ailleurs membre de la zone euro).

Le Traité constitutionnel avait prévu d'assurer une présidence permanente par le biais de l'élection d'un président à la majorité des États membres – pour un mandat de deux ans et demi, renouvelable une fois. Le Président de l'Eurogroupe étant secondé par un vice-président qui sera également le président en fonction du Conseil Ecofin – à condition que son pays soit membre de la zone euro.

Anticipant sur l'entrée en vigueur du Traité constitutionnel, le Conseil Ecofin informel de Scheveningen du 11 septembre 2004 a introduit le principe d'une présidence stable de l'Eurogroupe pour 2 ans (du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2006). Cette permanence étant destinée à assurer une plus grande continuité dans les travaux de l'Eurogroupe et une meilleure coordination des politiques économiques.

Le Traité de Lisbonne entérine ce dispositif en prévoyant, avec l'article 2 du Protocole relatif à l'Eurogroupe, que les ministres des États membres dont la monnaie est l'euro élisent un président pour deux ans et demi, à la majorité de ces États membres.

383. La coordination des politiques économiques – L'objectif de l'Eurogroupe est d'assurer une coordination des politiques économiques afin de renforcer le potentiel de croissance de la zone euro.

Ses travaux portent essentiellement sur l'analyse de l'évolution économique mondiale et européenne ainsi que sur la surveillance des politiques budgétaires et financières des États membres.

L'eurogroupe est l'expression même d'un besoin de concertation accrue entre les ministres de l'Économie et des Finances des pays membres de la zone euro. Il s'agit également d'assurer un dialogue avec la BCE – dans ce cadre, et dès les conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 12-13 décembre 1997, était prévu que la Commission, ainsi que le cas échéant la Banque centrale européenne, sont invitées à participer aux réunions de l'Eurogroupe.

Afin d'améliorer le fonctionnement et la visibilité de l'Eurogroupe, la décision a été prise, dès 2001, de faire participer le Président de la BCE aux réunions de l'Eurogroupe et, inversement, de faire participer le Président de l'Eurogroupe aux réunions du Conseil de la BCE.

Le Président de l'Eurogroupe assure également la représentation de la zone euro dans diverses organisations internationales tels le Fonds monétaire international, la Banque mondiale ou encore le G7.

Par ailleurs, une démarche de communication a été engagée avec une publicité accordée aux réunions de l'Eurogroupe.

L'eurogroupe est dit élargi lorsqu'il rassemble, en outre, les ministres des pays n'ayant pas encore adopté l'euro.

384. La surveillance exercée par ces institutions contribue, en liaison avec les missions confiées aux instances européennes⁶, à s'assurer du respect des politiques budgétaire et monétaire :

– politique budgétaire et donc discipline budgétaire imposée aux États membres par le Traité et les dispositions du Pacte de stabilité et de croissance en termes de déficit budgétaire et d'endettement public⁷ ;

– politique monétaire dans la perspective du maintien de la stabilité des prix.

Les deux politiques apparaissent, en effet, liées. La discipline imposée aux États membres en matière budgétaire est indispensable dans la perspective de stabilisation des prix.

6. Cf. n° 213 et s. et n° 806 et s.

7. Cf. n° 246 et s.

Relevant l'importance de la politique budgétaire, Christian Noyer (Gouverneur de la Banque de France) souligne que « la discipline budgétaire est d'une importance capitale pour l'UEM, car elle est un corollaire nécessaire de la politique monétaire unique. On attend des États membres qu'ils considèrent leurs politiques économiques comme des questions *d'intérêt commun*, étant donné l'incidence que leurs décisions budgétaires peuvent avoir sur la zone euro dans son ensemble ». En effet, « une politique budgétaire laxiste risque, à terme, de compromettre la réalisation de la stabilité des prix » – Discours de Christian Noyer, Bucarest, 2 septembre 2005 – www.bnro.ro/En/Prez/E20050902BFr/pdf

Bibliographie

– La politique monétaire de la BCE 2004 – www.ecb.int/pub/pdf/other/politi-quemontaire2004fr.pdf



Titre
3

Le périmètre normatif des finances publiques

385. Chacune des sphères financières publiques se formalise au travers d'un contexte normatif – d'architecture variable – au sein duquel se cotoient dispositions constitutionnelles, communautaires, législatives et réglementaires. Ces normes se présentent comme les sources du droit budgétaire – composées de l'ensemble des dispositions présidant à l'élaboration des budgets publics.

En ce sens, l'étude de ces périmètres normatifs permet de déterminer les voies et actions des finances publiques :

- au travers du positionnement de ce principe essentiel aux finances publiques qu'est le consentement à l'impôt ;
- par la détermination et la répartition institutionnelle des pouvoirs financier et budgétaire ;
- par l'appréciation des dispositifs normatifs et leur influence sur la matière budgétaire.

Si l'étude de ces périmètres normatifs s'effectuera, dans un souci pédagogique, en distinguant successivement les périmètres normatifs de l'État (Chapitre 1), des finances locales (Chapitre 2), des finances sociales (Chapitre 3) et enfin des finances européennes (Chapitre 4), il ne doit jamais être perdu de vue que ces périmètres s'entrecroisent nécessairement. Seule cette perception élargie permet de prendre conscience des enracinements normatifs des finances publiques.

Bibliographie

- Philip (L.), « Le droit constitutionnel des finances publiques », *RFFP* 1984 n° 7, p. 127 ; « La constitutionnalisation du droit budgétaire français », in *Mélanges P.-M. Gaudemet, Études de finances publiques*, Economica, 1984, p. 49 ; « L'évolution du droit constitutionnel des finances publiques », *RFFP* 1988 n° 22, p. 243.

Chapitre 1

Le périmètre normatif des finances de l'État

Plan du chapitre

Section 1 : Les sources historiques du droit budgétaire

§1 : L'influence du modèle britannique

§2 : L'expérience française de la conquête du pouvoir financier

Section 2 : Les sources normatives du droit budgétaire

§1 : Les sources constitutionnelles du droit budgétaire

§2 : Les engagements communautaires

§3 : Les dispositions organiques

§4 : Les sources écrites complémentaires

Résumé

À la manière de la pyramide de Kelsen, le périmètre normatif des finances de l'État se décline, successivement, en dispositions constitutionnelles, communautaires, organiques, législatives puis réglementaires. Parmi elles, les dispositions organiques ont acquis une dimension singulière au travers de ce texte essentiel à la réforme de l'État, la Lof, Loi organique relative aux lois de finances.

386. Chaque année, le Parlement vote une loi de finances par laquelle il adopte le budget de l'État pour l'exercice considéré. Cette loi exprime le pouvoir financier des parlementaires, c'est-à-dire le pouvoir d'autoriser les dépenses et les recettes de l'État. En ce sens, la loi de finances constitue une source normative essentielle.

Mais plus largement, les lois de finances sont adoptées dans le cadre d'une procédure budgétaire dont les principes sont actuellement précisés par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances – dont l'un des apports essentiels est de rénover le pouvoir financier des parlementaires¹.

L'élaboration du budget de l'État s'inscrit dans un dispositif normatif budgétaire qui, dans un régime parlementaire, doit assurer le pouvoir financier des

1. Cf. n° 468 et s. – Également n° 695 et s.

parlementaires. Ce pouvoir financier a été acquis progressivement, à la faveur de la révolution française et en s'inspirant de l'expérience britannique.

Section 1

Les sources historiques du droit budgétaire

387. La conquête du pouvoir financier par le Parlement français s'inspire de l'expérience britannique. Alors qu'il faut attendre la révolution en France pour que le Parlement obtienne un pouvoir en matière financière, en Angleterre, cette conquête s'est entamée dès le XII^e siècle.

§1. L'influence du modèle britannique

388. **La conquête du pouvoir législatif au moyen du pouvoir financier** – Le Parlement britannique a acquis son pouvoir législatif au moyen de son pouvoir financier. En effet, aux XIII^e et XIV^e siècles, le Parlement anglais n'avait aucun pouvoir en matière d'adoption de lois mais disposait du pouvoir de consentir les impôts.

Ce pouvoir a été utilisé comme une arme par les assemblées parlementaires pour conquérir leur pouvoir législatif – alors détenu exclusivement par le roi.

La défaite de Bouvines, en 1214, va déclencher cette conquête. En effet, cette défaite a, financièrement, été lourdement ressentie par le Trésor royal anglais. Pour le reconstituer, le Roi Jean sans terre décida de prélever de nouveaux impôts. Il se heurta à l'opposition de la Noblesse anglaise qui se formalisa au travers de la Magna Carta, la Grande Charte (1215) selon laquelle le Roi ne peut prélever des impôts sans l'autorisation des barons anglais (sans l'autorisation du Conseil commun du Royaume – la chambre haute en devenir).

En 1297, à l'autorisation des barons anglais s'ajouteront celles des chevaliers – représentants des comtés –, des bourgeois – représentants des villes – et des membres du bas clergé (la chambre basse en devenir).

Au XIV^e siècle, le Parlement développa son pouvoir financier en obtenant du Roi que le vote de nouveaux impôts soit conditionné par leur affectation à des dépenses acceptées par lui. Il obtint également d'exercer un contrôle sur les comptes du Roi.

Ces quelques épisodes illustrent une conquête jalonnée de conflits entre le Parlement et l'autorité Royale – et le souci de cette dernière, notamment aux XVI^e et XVII^e siècles avec les Tudor puis les Stuart, de reprendre le pouvoir ainsi concédé.

Plus particulièrement, l'autorité royale, en la personne de Charles I^{er}, s'opposa vigoureusement au Parlement. Mais ce dernier riposta en accordant une autorisation

financière temporaire. Afin de vaincre cette résistance, Charles I^{er} prononça la dissolution du Parlement.

Mais deux ans plus tard, Charles I^{er} se vit imposer la Pétition des Droits (1628) étendant l'autorisation parlementaire à tous les impôts.

La résistance royale à ces prétentions parlementaires s'est poursuivie, en 1629, avec la mise à l'écart du Parlement durant onze années – *la tyrannie des onze ans* – et avec la création d'un nouvel impôt sur le commerce maritime en 1634 : le ship money destiné à équiper la flotte de guerre.

En 1640, le pays est au bord de la guerre civile et la menace écossaise conduit Charles I^{er} à convoquer le Parlement. Des ministres du roi furent jugés et exécutés pour avoir levé le ship money – exécutions auxquelles Charles I^{er} n'eut pas le courage de s'opposer.

Ce conflit, ajouté aux complaisances témoignées par Charles I^{er} à la religion catholique conduit à une rupture avec le Parlement – synonyme de guerre civile : opposant partisans du roi et armée du Parlement qui s'allia aux Écossais. Conflit qui se termina avec la décapitation de Charles I^{er} en 1649.

Par la suite, le pouvoir financier des parlementaires se concrétise avec le Bill of rights en 1689 qui réaffirme le principe du consentement à l'impôt et formalise l'autorisation budgétaire en recettes et en dépenses dans un cadre annuel.

§2. L'expérience française de la conquête du pouvoir financier

389. La conquête britannique du pouvoir financier va inspirer la France. Mais à la différence de son modèle, cette conquête et l'apparition d'un droit budgétaire en France sera rapide, s'échelonnant de la révolution à la fin de la Monarchie de Juillet (1789-1848).

390. L'apparition du consentement à l'impôt – Historiquement, le principe du consentement à l'impôt existait en France depuis le Moyen Âge. Les États généraux ont ainsi autorisé, durant la guerre de cent ans, le prélèvement de plusieurs impôts dont la gabelle ou encore la taille. Mais progressivement, ce principe ne s'est plus trouvé appliqué, Charles VII affirmant le droit royal d'imposer.

Tombé dans l'oubli, ce principe réapparaît avec la période révolutionnaire – Louis XVI convoquant les États généraux en raison de la situation financière de la France. Le Roi est alors contraint d'accepter que toute création ou prorogation fiscale soit soumise au consentement des députés – ce principe sera, par ailleurs, inséré dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789².

2. Cf. n° 393.

391. C'est ensuite avec la Restauration et la Monarchie de Juillet que le droit budgétaire français se forge dans ses bases avec l'apparition des principes budgétaires – principes présidant à l'élaboration du budget de l'État³. Ainsi, la loi de finances pour 1817 impose l'autorisation parlementaire des dépenses et pose le principe de spécialité des crédits par ministère. Tandis que l'ordonnance du 14 septembre 1822 pose le principe d'annualité dans le vote du budget et impose la non-contraction des recettes et des dépenses – afin d'assurer la clarté de l'information à destination des parlementaires.

Section 2

Les sources normatives du droit budgétaire

392. Il est possible de repérer, au travers des dispositions constitutionnelles, communautaires, organiques, législatives et réglementaires, les sources normatives du droit budgétaire.

Ces sources sont la principale inspiration de ce droit et positionnent les compétences respectives du législateur et du pouvoir exécutif au sein de la sphère financière.

Les dispositions constitutionnelles constituent le creuset de la matière, qu'il s'agisse tant de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que de la Constitution du 4 octobre 1958 – cette dernière procédant d'ailleurs par renvoi puisque son préambule fait explicitement référence à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Des dispositions précisées par voie organique au travers de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances – qui remplace l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

À ces dispositions, peuvent s'ajouter, de manière éparse, les dispositions législatives et réglementaires qui précisent, sur certains aspects, les règles budgétaires applicables.

Des dispositions qui s'empilent les unes par rapport aux autres dans l'élaboration d'une hiérarchie des normes – hiérarchie qui suppose que les normes adoptées soient conformes aux normes qui leur sont hiérarchiquement supérieures.

§1. Les sources constitutionnelles du droit budgétaire

393. **La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen** – La DDHC du 26 août 1789 inspire, au travers de trois articles, la matière budgétaire.

3. Cf. n° 551 et s.

Le principe du consentement à l'impôt, conquête révolutionnaire, figure à l'article 14 de ce texte – *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.*

La Déclaration exprime également la nécessité de l'impôt en son article 13 – *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.* Aux termes de cet article 13, on peut également dégager un principe de répartition équitable de la contribution.

Enfin, l'article 15 indique que *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.*

Ces dispositions font toujours partie de notre droit positif en dépit de leur ancienneté. La déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 fait, en effet, partie du bloc de constitutionnalité. Très explicite, la Constitution du 4 octobre 1958 précise en son préambule que « le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 ».

Et le Conseil constitutionnel, en se référant à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen pour exercer son contrôle de constitutionnalité, a, de ce fait, consacré la valeur constitutionnelle de ce texte – Cons. const., 27 décembre 1973, Taxation d'office, 51 DC. Cette décision conduit à intégrer la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dans le bloc de constitutionnalité.

394. La Constitution du 4 octobre 1958 – À ces trois articles, il convient d'ajouter les dispositions spécifiques contenues dans la Constitution de 1958 qui intéressent la matière financière – et qui s'entendent notamment des règles relatives au vote de la loi de finances.

Son article 34 réaffirme la compétence du Parlement pour adopter les lois de finances et rappelle le principe du consentement à l'impôt, le Parlement étant compétent pour fixer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature. – *les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.*

Son article 39 exprime le principe de priorité de l'Assemblée nationale dans le vote des dispositions législatives y compris financières : *les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale.* Cette priorité trouve son origine dans le principe du consentement à l'impôt tel que doit l'exprimer la représentation nationale – dont la chambre basse est la première manifestation.

L'article 40 de la Constitution limite le pouvoir d'initiative et d'amendement du Parlement en matière de diminution des ressources ou d'aggravation d'une charge – *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.*

Enfin, l'article 47 C enserme le Parlement dans de strictes limites de temps puisqu'il ne dispose que d'un délai global de 70 jours pour adopter ou rejeter le projet de loi de finances, délai au-delà duquel ce projet sera mis en vigueur par ordonnance (ce qui ne s'est jamais produit depuis 1958). Ce même article constitutionnalise l'existence de la Cour des comptes :

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

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.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

Ces dispositions peuvent se compléter de l'article 53 de la Constitution qui prévoit qu'une loi est nécessaire pour ratifier les traités engageant les finances de l'État – *Les traités (...) qui engagent les finances de l'État (...) ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.*

§2. Les engagements communautaires

395. Le Traité de Maastricht impose aux États membres une discipline budgétaire⁴ en terme de maîtrise des déficits publics et fixe deux cibles essentielles : contenir ce déficit à hauteur de 3 % du PIB et limiter l'endettement public à 60 % du PIB.

Bien évidemment, ces contraintes, imposées aux budgets publics, supposent que le budget de l'État, lui-même, soit régulé en ces sens.

4. Cf. n° 254 et s.

Ces engagements communautaires orientent nécessairement l'élaboration du budget de l'État et fixent un cadre budgétaire contraignant ainsi qu'il résulte du Pacte de stabilité et de croissance⁵.

Les contraintes résultent également du pouvoir de décision dévolu aux instances européennes. Ainsi en matière de fiscalité indirecte, l'Union européenne mène une politique fiscale commune dès lors que les taux pratiqués sont susceptibles d'avoir une incidence immédiate sur le marché unique et fausser la concurrence. Cette harmonisation fiscale s'exerce dans le cadre de taux planchers et plafonds à appliquer – harmonisation qui laisse néanmoins subsister des décalages illustrés par les achats effectués dans les zones frontalières en raison de disparités constatées sur certains produits (cigarettes, alcools, automobiles...). L'encadrement communautaire de la fiscalité indirecte permet d'éviter que des distorsions trop importantes n'apparaissent entre les pays membres – notamment par le biais de taux d'imposition minima. Plus subtilement, l'harmonisation communautaire s'entend des marchandises concurrentielles, les États conservant leur compétence à l'égard des marchandises non concurrentielles.

Parce que portant sur un sujet fiscalement sensible, la décision prise au niveau communautaire, doit l'être à l'unanimité des États membres. C'est l'application de cette règle qui a permis à la Pologne en janvier 2006, de peser lourdement dans les décisions portant sur le taux de TVA applicable aux rénovations de logement.

§3. Les dispositions organiques

396. La Constitution de 1958 a prévu que les règles budgétaires principales trouveraient leur source dans une loi organique.

Ainsi, l'article 34 C précise que les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État *dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique*.

De même, l'article 47 C al. 1 précise que le Parlement vote les projets de loi de finances *dans les conditions prévues par une loi organique*.

A. Entre ordonnance et loi organiques

397. Les dispositions organiques relatives aux lois de finances sont retracées au travers de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances – et dont les dispositions ont été définitivement abrogées au 1^{er} janvier 2006 – et de la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Il doit être précisé, en toute rigueur juridique, que l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 est une loi organique, mais que la loi organique du 1^{er} août 2001 n'est pas une ordonnance !

5. Cf. n° 255 et s.

En effet, lorsque l'ordonnance a été adoptée sur la base de l'article 92 de la Constitution. Cet article, désormais abrogé, prévoyait que « les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et, jusqu'à cette mise en place, au fonctionnement des pouvoirs publics seront prises en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'État, par ordonnance ayant force de loi ».

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a affirmé dans sa décision 60-6 DC du 14 janvier 1960 – Loi modifiant l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature – que les ordonnances organiques prises au titre de l'article 92 C avaient pleine valeur de loi organique et que leur constitutionnalité ne saurait être contestée.

L'ordonnance du 2 janvier 1959 est donc bien une loi organique.

En revanche, la loi organique du 1^{er} août 2001 a été adoptée sur la base de l'article 46 de la Constitution qui prévoit les modalités spécifiques d'adoption des lois organiques.

La loi du 1^{er} août 2001 est donc bien organique mais ne saurait être qualifiée d'ordonnance.

B. De la valeur juridique des dispositions organiques

398. Ordonnance du 2 janvier 1959 et bloc de constitutionnalité – La question s'est également posée de la valeur juridique des dispositions organiques. En effet, très rapidement, le Conseil constitutionnel a admis qu'une disposition d'une loi de finances contraire à l'ordonnance était, par là même, contraire à la Constitution, celle-ci ayant prévu que les lois de finances déterminent les charges et les ressources de l'État *dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* – Cons. const., 60-8 DC du 11 août 1960, Loi de finances rectificative pour 1960.

L'interrogation a alors porté sur les conséquences qu'il convenait de tirer de cette décision. Une grande partie de la doctrine en a déduit que l'ordonnance organique devait être intégrée au bloc de constitutionnalité – à l'instar du Doyen Favoreu ou encore du Pr. Philip – L. Philip, *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, coll Finances publiques Poche, Economica, 1995, p. 9.

Document n° 26 – L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghévantian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, Droit constitutionnel, précis dalloz 2005, p. 124 (extrait)

Le problème posé par les lois organiques : Les lois ne font pas partie du bloc de constitutionnalité car une loi ne peut évidemment défaire ce qu'a fait une autre loi. Mais s'agissant des lois organiques, se pose un problème. Dans nos premières présentations, nous avons inclus la loi organique dans le bloc de constitutionnalité ; mais aujourd'hui ceci ne peut plus être soutenu, du moins de manière générale. En effet, lorsque le Conseil invalide une loi ordinaire pour avoir modifié une loi organique, le motif d'invalidité n'est pas la violation de la loi organique, mais la violation de la constitution. Ainsi dans les décisions 177 DC et 178 DC du 30 août 1984, le

Conseil constitutionnel annule des dispositions législatives ordinaires instituant des cas d'incompatibilité, au motif que d'après l'article 25 de la Constitution, seule la loi organique aurait pu le faire. Ceci est exprimé encore plus nettement dans une décision 86-217 DC du 28 septembre 1986, Liberté de communication dans laquelle le Conseil constitutionnel invalide une disposition législative ordinaire au motif qu'en la prenant le législateur « a empiété sur le domaine réservé à la loi organique par l'article 13 al. 4 de la Constitution ».

Cette explication est confirmée par des commentateurs particulièrement autorisés de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Toutefois, elle n'est pas valable pour toutes les méconnaissances d'une loi organique. En effet, s'agissant de la loi organique du 2 janvier 1959 (aujourd'hui la loi organique du 1^{er} août 2001), la méconnaissance des règles de procédure définies par cette ordonnance, motive directement l'invalidation de la loi. En conséquence, l'explication précédente ne suffit pas et B. Genevois, comme nous-mêmes, inclut cette loi organique dans le bloc de constitutionnalité. On peut y ajouter la loi organique sur les lois de financement de la sécurité sociale du 22 juillet 1996.

On peut justifier cela en disant que dans le cas général, les lois organiques contiennent des dispositions de fond qui relèvent du domaine propre à la loi organique et que l'empiètement du législateur ordinaire s'analyse donc en une violation des règles de compétence, de forme prévues par la Constitution pour le vote des lois organiques. Tandis que dans le second cas, la loi organique contient des règles de procédure qui s'adressent et s'imposent au législateur ordinaire, et dont la transgression constitue une violation directe de la loi organique et non de la Constitution. À moins de dire évidemment que la loi organique n'est que le prolongement de la Constitution.

Une perspective confortée par la décision du Conseil constitutionnel du 10 janvier 1995 qui fait de l'ordonnance de 1959, un texte s'imposant au législateur organique – Cons. const., 10 janvier 1995, Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature, 94-355 DC.

399. Ordonnance du 2 janvier 1959, norme infra-constitutionnelle et supra-législative – Nul doute que l'ordonnance de 1959 a revêtu une valeur juridique particulière au sein de notre hiérarchie des normes. Mais il semble préférable, plutôt que d'accorder ainsi valeur constitutionnelle à cette ordonnance, d'admettre que le Conseil constitutionnel, lorsqu'il contrôle la constitutionnalité des lois, le fait sur la base de normes de référence (selon l'expression du Doyen Favoreu) – ce qui conduit à retenir du contrôle de constitutionnalité une définition extensive – et d'accorder ainsi, valeur supra-législative mais infra-constitutionnelle à l'ordonnance du 2 janvier 1959 – Espuglas Pierre, « La place de l'ordonnance de 1959 dans la hiérarchie des normes », in **L'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après** – Études de l'Irede sous la direction de Dussart Vincent et Espuglas Pierre, p. 17 – ou quasi-constitutionnelle selon l'expression employée par le Pr. Genevois, « Normes de référence du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein », in *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, LGDJ, 1996, p. 323.

Plusieurs raisons militent en ce sens et notamment :

– de fond – avec une difficulté intellectuelle à assimiler un texte organique – même adopté dans le contexte historique qui a été le sien et le cadre juridique de l'article 92 C – au bloc de constitutionnalité ;

– doublées de raisons de forme – avec la révision de l’ordonnance organique par le biais de l’article 46 de la constitution et donc selon les formes envisagées pour une loi organique ;

– et la nécessaire hiérarchie normative qui s’établit entre la Constitution et la loi organique ;

Le vocabulaire approprié est donc bien celui de « norme de référence » ou d’« ordre constitutionnel » – Blanquer J.-M., « Bloc de constitutionnalité ou ordre constitutionnel », in *Mélanges J. Robert*, Montchrestien 1998 p. 227 – ce qui, en définitive, n’enlève ni n’ajoute à la réalité et nécessité juridique d’un respect des dispositions organiques par le législateur (y compris organique) et le pouvoir réglementaire.

400. Désormais, le texte organique applicable est celui du 1^{er} août 2001. Il remplace l’ordonnance organique au titre des normes de référence utilisées par le Conseil constitutionnel pour apprécier la conformité d’une loi de finances et plus largement des lois, au regard de la Constitution.

S’inscrivant dans ce même courant jurisprudentiel, le Conseil constitutionnel a confirmé la place particulière de la Lolf au sein de la hiérarchie des normes. Ainsi, avec sa décision relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, le Conseil constitutionnel a rappelé qu’une LFSS ne pouvait porter atteinte à la procédure des fonds de concours, telle qu’elle résulte de l’article 17 de la Lolf – Cons. const., 15 décembre 2005, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, 528 DC.

401. Les sources essentielles du droit budgétaire se résument au travers de ces dispositions constitutionnelles, communautaires et organiques. Celles-ci constituent les bases premières de notre droit budgétaire.

Il est néanmoins possible de compléter ces références de dispositions législatives voire réglementaires qui, dans une certaine mesure, participent d’un enrichissement de la matière.

§4. Les sources écrites complémentaires

402. Le substrat normatif peut se compléter du règlement des assemblées parlementaires, des lois (essentiellement de finances) voire des actes réglementaires.

A. Les règlements des assemblées

403. Les règlements des assemblées ont vocation à fixer les conditions de fonctionnement de chacune des deux chambres et leurs règles de procédure.

Chacun de ces règlements possède des dispositions spécifiques concernant la discussion des lois de finances en séance.

Le règlement de l’Assemblée Nationale lui consacre un chapitre entier – Chapitre IX, articles 118 à 121. Ce règlement reprend, en les détaillant, les dispositions

organiques relatives aux modalités de vote des lois de finances – étant, notamment, précisées la répartition du temps de parole imparti aux groupes et aux commissions ainsi que leurs modalités de répartition entre les discussions des différents fascicules ministériels (art. 120), exclus les cavaliers budgétaires (art. 119) et rappelées les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 en ses articles 39, 40, 41, 42, 43, 45, 47, 48, 59 et 52 (art. 121).

Pour sa part, le règlement du Sénat n'a pas consacré de chapitre spécifique à l'adoption des lois de finances mais a procédé à des développements relatifs aux modalités de vote des lois de finances (art. 47 *bis*, 47 *bis* – 1, art. 47 *quater*, 5^e alinéa, art. 47 *nonies*, art. 59) et à la recevabilité des amendements (Chapitre VIII mais également les articles 45 et 46 du règlement) – avec le rappel que les amendements tendant à porter les crédits d'une mission au-delà du montant dont l'initiative a été prise par le Gouvernement sont irrecevables⁶.

404. Absence de valeur juridique des règlements des assemblées parlementaires – Ces textes ne font pas partie du bloc de constitutionnalité, alors même que leur constitutionnalité est garantie puisque les règlements des assemblées parlementaires sont obligatoirement soumis au contrôle de constitutionnalité en application de l'article 61 al. 1 de la constitution.

En effet, le Conseil constitutionnel refuse de censurer une disposition législative pour méconnaissance du règlement d'une assemblée parlementaire. En tant que tels, les règlements des assemblées parlementaires sont dépourvus d'effet juridique – Cons. const., 27 juillet 1978, Réforme de la procédure pénale, 97 DC – décision à l'occasion de laquelle le Conseil constitutionnel a précisé que le règlement de l'Assemblée nationale n'avait pas, en lui-même, valeur constitutionnelle.

B. Les dispositions législatives / Les lois de finances

405. Le domaine législatif, en matière financière, tel qu'il est précisé par l'article 34 de la Constitution, confie au Parlement le soin de consentir l'impôt et de voter les lois de finances. À ces dernières, s'ajoutent les lois ordinaires portant sur les finances publiques – à l'instar de la partie législative du Code des juridictions financières adoptée par la loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994 ou encore des dispositions fiscales qui peuvent prendre place au sein d'une loi ordinaire ou d'une loi de finances⁷.

406. La portée juridique des dispositions des lois de finances – Avec une distinction essentielle quant à la portée juridique des lois de finances et des lois ordinaires : les premières n'emportant pas les mêmes conséquences que les secondes, s'agissant de l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement.

6. Cf. n° 695 et s.

7. Cf. n° 499 et s. – développements consacrés à la notion de loi de finances.

En effet, s'il est possible de se prévaloir devant un juge de l'illégalité d'un acte à raison de la méconnaissance d'un dispositif législatif, il n'en va pas de même pour les lois de finances. Celles-ci comportent, en effet, une autorisation de percevoir l'impôt et de réaliser des dépenses. Ces dernières sont présentées comme des autorisations de dépense – et ne doivent donc pas être présentées en terme d'obligation⁸.

Le doyen Vedel l'exprime ainsi en soulignant que « si la légalité budgétaire ne peut être invoquée par l'administration et les administrés dans leurs relations mutuelles, c'est parce que le budget régit les rapports internes de l'administration mais il ne s'applique pas directement aux rapports de l'administration et des particuliers. La régularité budgétaire est une affaire en quelque sorte intérieure à la vie de l'administration. Ce qu'elle met en cause, c'est le respect par l'administration des autorisations données par le Parlement » – Vedel Georges, *Cours de législation financière*, Paris 1956-57, Les cours de droit, p. 136.

Et très concrètement, Raymond Odent indique « que la violation des règles budgétaires ne peut, sauf texte formel contraire, être invoquée à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir. Les règles budgétaires ne sont, en effet, pas considérées par la jurisprudence comme ayant le caractère de règle de droit. La loi de budget elle-même, *tout au moins pour ceux de ses articles qui ne sont que budgétaires*⁹, c'est-à-dire qui autorisent les recettes et les dépenses et en évaluent le montant, ainsi que les états annexes qui les développent, n'est pas une loi ordinaire » – Raymond Odent, *Contentieux administratif*, Cours IEP, Paris 1965-66, Les cours de droit, p. 1237 et s.

La portée des dispositions législatives doit donc être nuancée et le Conseil d'État en tire toutes les conséquences en estimant qu'un fonctionnaire ne peut se prévaloir contre l'administration d'un droit au maintien de son emploi en alléguant que les crédits correspondants ont été prévus par la loi de finances – CE, 26 juillet 1946, *Valent Falendry*, *Rec. CE* p. 221.

De même, une inscription budgétaire affectée à une compagnie déterminée, ne lui confère aucun droit de créance envers l'État – CE, 31 janvier 1936, *Compagnie générale aéropostale*, *Rec. CE* p. 149.

En sens inverse, l'administration ne saurait se prévaloir d'une réduction ou d'une suppression de crédits pour justifier une suppression d'emplois – CE, 26 novembre 1954, *Lota*, *Rec. CE* p. 622 ; CE, 26 novembre 1954, *Marin*, *D.* 1954.771.

Dans cet esprit, le Conseil d'État a estimé que la décision de refus opposée par un ministre à une demande tendant à l'inscription de crédits au sein de la loi de finances, doit être considérée comme un acte de gouvernement dont le juge administratif ne saurait connaître – CE, 2 avril 2004, *M. Chaumet*

8. Sauf exceptions – sur ce point, voir S. Damarey, *Le juge administratif, juge financier*, Dalloz Nouvelle bibliothèque de thèses 2001, vol. 3, p. 281.

9. Souligné par nous.

– « Considérant qu'en vertu des dispositions des articles 1^{er} et 43 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances, les créations d'emplois résultent du vote des crédits par le législateur et de l'explicitation de ces votes par les annexes aux lois de finances ; qu'il suit de là que la décision implicite par laquelle le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a rejeté la demande de M. Chaumet tendant à ce que soit créé un emploi budgétaire correspondant à son grade, qui doit être interprétée comme ayant refusé de proposer au Parlement la création d'un tel emploi, présente le caractère d'un acte du pouvoir exécutif dans ses rapports avec le Parlement et ne peut faire l'objet d'un débat par la voie contentieuse ; que, par suite, les conclusions de M. Chaumet tendant à l'annulation de cette décision ne peuvent qu'être rejetées » – *AJDA* 2004, p. 1494.

Ceci conduit donc à distinguer, au sein même des lois de finances, les dispositions proprement budgétaires des dispositions législatives ordinaires – selon qu'il est ou non possible de s'en prévaloir.

C. Les textes réglementaires

407. Le pouvoir réglementaire de régulation budgétaire – En matière budgétaire, le pouvoir exécutif détient un pouvoir réglementaire dérivé de la loi de finances – qui se concrétise, dans un premier temps, par des décrets de répartition procédant à la ventilation des crédits votés par le Parlement.

L'exécution budgétaire de la loi de finances peut également conduire le Gouvernement à adopter des décrets d'avance¹⁰ (qui lui permettent, en cas d'urgence, d'ouvrir des crédits supplémentaires afin de financer des dépenses non prévues par le Parlement) et à adapter l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement au moyen de transferts, virements, reports et autres annulations de crédits¹¹.

408. L'exécution comptable de la loi de finances – Relève également du domaine réglementaire, l'exécution comptable des budgets publics – au travers notamment des procédures d'exécution des opérations de dépenses et de recettes et des rôles respectifs des comptables publics et ordonnateurs.

Ces règles comptables sont retracées au travers du Règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) – Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962, remplaçant le décret impérial du 31 mai 1862 portant Règlement sur la comptabilité publique et appelé, en la circonstance, « Décret du centenaire ». Précisons que ce décret, s'il a vocation à préciser les règles comptables applicables aux finances de l'État et à ses établissements publics, concerne également les collectivités locales et les établissements publics locaux, ainsi que le prévoient les articles 1^{er} et 2 de ce règlement.

10. Cf. n° 530 et s.

11. Sur les transferts de crédits, Cf. n° 631 et s. ; Sur les virements de crédits, Cf. n° 634 et s. ; Sur les reports de crédits, Cf. n° 566 et s. ; Sur les annulations de crédits, Cf. n° 648 et s.

Si elles relèvent du pouvoir réglementaire, les règles comptables se présentent sous un aspect particulier depuis la loi organique du 1^{er} août 2001. En effet, la Lolf a introduit en ses articles 27 à 31, des dispositions relatives aux comptes de l'État dont on pouvait supposer qu'elle ressortissait de la compétence du pouvoir réglementaire. Saisi de la question, le Conseil constitutionnel a estimé que « si ces articles contiennent certaines dispositions qui, par elles-mêmes, ne seraient pas de nature organique, ils constituent des éléments indivisibles d'un dispositif d'ensemble ayant pour objet d'assurer la sincérité et la clarté des comptes de l'État ; qu'un tel dispositif, étroitement lié à la sincérité de la loi de règlement, est au nombre des règles, qui relèvent de la loi organique en vertu de l'article 34 de la Constitution » – Cons. const., 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, 448 DC.

Bibliographie

- Amselek (P.), « Sur le particularisme de la légalité budgétaire », *Rev. adm.*, 1970, p. 653.
- Cabannes (X.), « L'État, le Parlement et le consentement annuel à l'impôt », *RFFP* 2002, n° 77, p. 225.
- Camby (J.-P.), « La Lolf et le Conseil constitutionnel », *RFFP* 2006, n° 94, p. 67 ; (sous la dir.), *La réforme du budget de l'État – La loi organique relative aux lois de finances*, LGDJ, coll. système, 2002, 395 pages.
- Catteau (D.), *La LOLF et la modernisation de la gestion publique. La performance, fondement d'un droit public financier rénové*, Thèse Lille 2005 ; « La révision constitutionnelle issue du rapport Balladur : une occasion manquée pour les finances publiques », *RFFP* 2008, n° 101, p. 183.
- Cotteret (J.-M.), « Le pouvoir réglementaire en matière budgétaire », *Rev. sc. législat. fin.* 1963, p. 372.
- Damarey (S.), *La loi organique relative aux lois de finances*, Ellipses, coll. Mise au point, 2004, 159 pages ; « Légalité administrative et légalité budgétaire », *RFFP* 2000 n° 70, p. 25 ;
- Espuglas (P.), « La place de l'ordonnance de 1959 dans la hiérarchie des normes », in *L'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après – Études de l'Irede sous la direction de Dussart Vincent et Espuglas Pierre*, p. 13.
- Grand (B.), « Quel pouvoir fiscal pour l'Union européenne ? », *Actes de la IIe Université de printemps de Finances publiques, Innovations, créations et transformations en finances publiques*, LGDJ, 2006, p. 57 ; « La loi organique relative aux lois de finances », *RFFP* 2001, n° 76.
- Lambert (A.), « La genèse de la loi organique relative aux lois de finances vue du Sénat », *Rev. Trésor* 2006, p. 401.

- Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), « Le droit dérivé de la Lolf », *AJDA* 2006, p. 538.
- Masquelier (P.), « Pour une généalogie de la Lolf », *Rev. Trésor* 2006, p. 595.
- Migaud (D.), « La germination de la loi organique relative aux lois de finances », *Rev. Trésor* 2006, p. 403.
- Paul (M.), *L'essentiel de la Lolf – La nouvelle constitution financière de la France*, coll. « Carrés Rouge », Gualino éditeur, 2005, 184 pages.
- Raude (J.-Y.), « Génèse de la Lolf », *Rev. Trésor* 2006, p. 892.

Chapitre 2

Le périmètre normatif des finances locales

Plan du chapitre

Section 1 : Les sources constitutionnelles

Section 2 : La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales

Section 3 : Les dispositions législatives

Section 4 : Les dispositions réglementaires

Résumé

Les finances locales s'inscrivent dans un périmètre normatif récemment renouvelé par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et les perspectives offertes par l'autonomie financière qui leur est désormais associée. Ce nouveau périmètre, précisé par la loi organique du 29 juillet 2004 conduit à fixer, pour chaque catégorie de collectivités locales, le niveau pertinent de ressources propres tel qu'il puisse assurer l'effectivité de cette autonomie.

409. Chaque collectivité, dotée d'un pouvoir budgétaire, l'exerce notamment au travers de l'adoption de son budget. Mais ce pouvoir est strictement encadré par le législateur auquel la Constitution a confié le soin de fixer les règles budgétaires s'appliquant aux budgets locaux ainsi que les mesures financières et fiscales s'imposant aux collectivités locales.

Section 1

Les sources constitutionnelles

410. L'autonomie financière des collectivités territoriales – Les finances locales évoluent dans un contexte de libre administration des collectivités locales, tel que précisé par l'article 72 de la Constitution.

Dans ce cadre, et ainsi que le prévoit l'article 72-2 de ce même texte (fruit de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003) : *Les collectivités territoriales*

bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures.

La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

Les aspects essentiels des finances locales sont ainsi retracés par cet article 72-2 C :

- l'autonomie financière des collectivités locales – notamment au travers de la notion de ressources propres et de leur part déterminante dans l'ensemble des ressources dont les collectivités bénéficient ;
- la libre disposition, par ces collectivités, de leurs ressources ;
- la compétence fiscale dévolue aux collectivités locales – compétence exercée dans un cadre législatif précisé ;
- l'obligation pour l'État, d'accompagner tout transfert de compétences, des ressources qui leur étaient, jusqu'alors, consacrées ;
- le recours à la péréquation afin d'assurer l'égalité entre les collectivités locales.

La libre administration des collectivités locales suppose, en effet, qu'elles disposent d'une autonomie financière¹ dont la Constitution a érigé les contours.

Une autonomie financière qui implique une liberté fiscale² – mais liberté surveillée ainsi que le prévoit l'article 34 de la Constitution. Il revient, en effet, au seul législateur, de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. Cette compétence législative s'entend, bien évidemment, également des impôts locaux.

1. Cf. n° 120 et s. – développements consacrés à l'autonomie financière des collectivités locales.

2. Cf. n° 123 et s. – développements consacrés à la liberté fiscale dont bénéficient les collectivités locales.

Section 2

La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales

411. La Constitution a posé les bases d'une autonomie financière des collectivités locales – renvoyant à une loi organique le soin d'en préciser les modalités. Dans ce cadre, la loi n° 2004-758 du 29 juillet 2004 – Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales – a précisé les notions de ressources propres et de part déterminante³ – notions essentielles à l'appréciation de cette autonomie financière.

Et, dans l'hypothèse où ces ressources propres viendraient à ne plus représenter une part déterminante dans l'ensemble des ressources (constatation qui s'effectue par catégorie de collectivités territoriales), cette même loi formalise une procédure de rétablissement de la situation financière – avec la nécessité d'inclure, au plus tard deux ans après cette constatation, au sein de la loi de finances, les dispositions propres à y remédier.

Document n° 27 – Communiqué du Conseil des ministres du 22 octobre 2003 à propos du projet de loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales

Le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales a présenté un projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Une des conditions de la réussite de la décentralisation est la meilleure maîtrise par les élus locaux de l'évolution de leurs ressources. C'est en réaction aux évolutions constatées sous la précédente législature où plus de 15 milliards d'euros de fiscalité ont été supprimés et transformés en dotations d'État, que le Gouvernement a souhaité, avec la réforme de la Constitution du 28 mars 2003, garantir aux différentes catégories de collectivités territoriales le respect de leur autonomie financière.

Ce projet de loi vise à mettre en œuvre le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, résultant de l'article 7 de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qui affirme le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Le projet de loi prévoit le calcul d'un taux d'autonomie financière par catégorie de collectivités. Ces dispositions permettent de prendre en compte l'hétérogénéité actuelle, d'une part, des niveaux d'autonomie financière des différentes catégories de collectivités et, d'autre part, des types de compétences exercées par elles.

Il définit la notion de « ressources propres » en précisant que celle-ci englobe les produits des impositions de toutes natures (fiscalité locale et fractions d'impôts nationaux attribuées aux collectivités par la loi en application de l'article 72-2 de la Constitution⁴), les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers et les dons et legs.

3. Cf. n° 125 et s.

4. Avec la difficulté d'assimiler ces fractions d'impôts nationaux à des ressources propres des collectivités territoriales – Cf. n° 125.

Il prévoit que la part des ressources propres est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration de chaque catégorie de collectivités territoriales, compte tenu des compétences qui leur sont confiées. Il prévoit en outre que le niveau d'autonomie atteint en 2003 (année au cours de laquelle la réforme de la taxe professionnelle est intégralement achevée) constitue pour chaque catégorie de collectivités territoriales, un seuil au-dessous duquel cette part ne peut descendre. Cette disposition garantit la fin du mouvement de remise en cause de la fiscalité locale constatée ces dernières années. La référence au niveau atteint en 2003 n'est toutefois qu'un plancher qu'il sera souhaitable de dépasser, conformément à la volonté du Gouvernement de renforcer l'autonomie financière des collectivités locales.

Le projet de loi organique définit enfin un dispositif garantissant le respect à l'avenir de l'autonomie financière des différentes catégories de collectivités territoriales. En effet, le Parlement sera destinataire, tous les ans, d'un rapport sur l'évolution de leur taux d'autonomie financière. Si la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources d'une catégorie de collectivités territoriales, cessait d'être déterminante au sens donné à ce terme par le projet de loi organique, elle devrait être rétablie au plus tard par la loi de finances de la troisième année suivant ce constat⁵, sous peine d'exposer ce texte à la censure du juge constitutionnel.

Section 3

Les dispositions législatives

412. Les dispositions constitutionnelles ont confié au législateur un pouvoir essentiel en matière de finances locales :

- la fiscalité locale, en tant qu'imposition de toute nature, relève du pouvoir législatif (art. 34 C) ;
- de la même manière, la matière budgétaire relève du pouvoir législatif – notamment dans la détermination des principes budgétaires applicables aux collectivités locales.

Telles qu'elles sont retracées dans le Code général des collectivités territoriales, les dispositions législatives détaillent pour les communes (art. L. 2311-1 et s.), pour les départements (art. L. 3311-1 et s.) et les régions (art. L. 4311-1 et s.), les finances locales au travers des modalités d'adoption des budgets locaux⁶, des notions de dépenses obligatoires⁷ et imprévues, des recettes perçues par les collectivités locales⁸ et des règles comptables applicables.

5. Ce délai a été ramené à deux années.

6. Cf. n° 732 et s. – développements consacrés à l'adoption des budgets locaux.

7. Cf. n° 141 et s.

8. Cf. n° 146 et s.

Section 4

Les dispositions réglementaires

413. Les finances locales sont également soumises à des dispositions réglementaires, notamment incluses dans le Code général des collectivités territoriales – concernant les dispositions financières et comptables générales (art. D. 1612-1 et s.), les communes (art. R. 1612-8 et s., art. R. 2311-1 et s.), les départements (art. R. 3311-2 et s.) et les régions (art. R. 4311-1 et s.).

Mais très concrètement, les finances locales s’accomplissent dans l’adoption des budgets locaux – actes réglementaires. Chaque collectivité élabore, en effet, son cadre budgétaire au travers de son budget – lequel est adopté par une délibération de l’assemblée délibérante qui revêt un caractère réglementaire.

Également au travers des délibérations budgétaires – acte budgétaire susceptible d’être soumis au contrôle de la Chambre régionale des comptes dans les conditions fixées par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982⁹ et par ailleurs acte administratif susceptible d’être soumis au contrôle du juge administratif.

414. Ce dispositif normatif fixe le cadre dans lequel les budgets locaux doivent être adoptés – les dépenses prévues et les recettes évaluées. Mais plus largement, ce dispositif – et les développements précédents – laissent apparaître la dépendance normative mais également financière dans laquelle se trouvent les collectivités locales à l’égard de l’État.

Dans ce cadre, la perspective doit être celle d’une sécurité accordée aux collectivités locales dans ce lien qui les lie à l’État. C’est en ce sens qu’a été créé le contrat de croissance et de solidarité – désormais contrat de stabilité¹⁰ – qui permet de sécuriser les relations financières entre l’État et les collectivités locales. En effet, ce contrat établit une progression des concours financiers de l’État en fonction de l’évolution des prix à la consommation et du taux de croissance du PIB.

En d’autres termes, ce contrat permet de maîtriser l’évolution de l’ensemble des dotations versées aux collectivités par le biais d’une enveloppe dite « normée ». Cette enveloppe permet de garantir une prévisibilité à moyen terme des ressources des collectivités territoriales et maîtriser l’évolution des dotations.

Les collectivités locales peuvent ainsi bénéficier de certaines garanties dans l’élaboration de leurs budgets locaux et l’évaluation de leurs recettes (dans leur composante *dotations*).

Ce contrat connaît toutefois des limites – et notamment, ainsi que l’a relevé la Cour des comptes dans son rapport sur l’exécution des lois de finances pour 2003, le fait que seules 53 % des dotations de l’État sont encadrées par ce contrat.

9. Cf. n° 449.

10. Cf. n° 229.

Par ailleurs, et ainsi que l'a précisé Gilbert Orsoni, cette garantie « n'est (...) pas inscrite dans le marbre jusqu'à la fin des temps » – Orsoni G., Science et législation financières, Budgets publics et lois de finances, *Economica* 2005, p. 500.

Bibliographie

- Hertzog (R.), « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *AJDA* 2003, p. 548.
- Philip (L.), « Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local », *RFDA* 1992, p. 450.

Le périmètre normatif des finances sociales

Plan du chapitre

Section 1 : Les sources constitutionnelles

Section 2 : Les dispositions organiques relatives aux lois de financement de la sécurité sociale

Section 3 : Les règlements des assemblées parlementaires

Section 4 : Les dispositions législatives / Les lois de financement de la sécurité sociale

Section 5 : Les dispositions réglementaires

Résumé

Le périmètre normatif des finances sociales bénéficie d'un périmètre précisé depuis 1996, année de création des lois de financement de la sécurité sociale. Désormais, ces lois, adoptées dans le contexte constitutionnel prévu par l'article 47-1 de la Constitution, vont doter les finances sociales d'un budget par lequel seront précisés les objectifs de dépenses sociales.

415. La révision constitutionnelle de février 1996 portant création des lois de financement de la sécurité sociale, a offert aux finances sociales un fondement constitutionnel essentiel et a permis aux parlementaires d'exercer un pouvoir financier en la matière.

Consécration tardive : dès 1979, pourtant, une proposition avait été formulée de soumettre au Parlement les comptes des organismes sociaux. Cette proposition de loi organique, adoptée en 1987, fut déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 234 DC du 7 janvier 1988 – Loi organique relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de sécurité sociale – au motif qu'une loi organique ne peut intervenir que dans les domaines et pour les objets limitativement énumérés par la Constitution.

Ceci devait conduire à une modification de la Constitution en 1996 afin que puissent être introduites les lois de financement de la sécurité sociale.

Section 1

Les sources constitutionnelles

416. La création des lois de financement de la sécurité sociale – Ainsi que le prévoit l'article 34 de la Constitution, le Parlement est compétent pour fixer les principes fondamentaux du droit de la sécurité sociale – et notamment la création de régimes et prestations, la détermination du champ couvert par chaque régime, leurs bénéficiaires, l'affectation de ressources à la sécurité sociale par l'État. Ces principes déterminés, il appartient au pouvoir réglementaire de les mettre en œuvre.

Mais c'est surtout avec la révision constitutionnelle du 22 février 1996 que les fondements constitutionnels des finances sociales ont été précisés – avec la création d'une nouvelle catégorie de lois – les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS).

Concrètement, cette révision constitutionnelle a conduit à modifier l'article 34 C et à y ajouter un alinéa : *Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.*

Et à introduire un article 47-1 C : *Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.*

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance. Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

L'objectif de cette révision constitutionnelle est d'assurer un contrôle parlementaire sur les finances sociales – qui jusqu'alors échappaient à son contrôle – au travers de l'adoption des lois de financement de la sécurité sociale.

Une compétence précisée par une loi organique ainsi que le réclament les articles 34 et 47-1.

Section 2

Les dispositions organiques relatives aux lois de financement de la sécurité sociale

417. L'article 34 de la Constitution, de même que son article 47-1, ont invité le législateur organique à préciser les conditions d'adoption des lois de financement de la sécurité sociale.

Ainsi, et suite à cette révision constitutionnelle de février 1996, a été adoptée la loi organique du 22 juillet 1996 précisant les modalités d'adoption des LFSS.

Cette loi organique constituait alors une réponse à la crise financière que connaissait alors la sécurité sociale.

Alain Juppé soulignait alors au Parlement réuni au Congrès au moment de la révision constitutionnelle : « Permettre au Parlement de se prononcer chaque année sur le financement de la sécurité sociale est à la fois une nécessité démocratique et la condition de l'instauration d'un équilibre durable de notre système de protection sociale. (...) Pour construire ce nouvel équilibre, il est essentiel que le Parlement puisse voter chaque année une loi de financement de la sécurité sociale ».

Document n° 28 – Rapport Sénat n° 252 (2004-2005) – Projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale (extrait)

« Avant l'institution des lois de financement, il serait (...) inexact de prétendre que le Parlement ne disposait d'aucune compétence en matière de finances sociales :

- l'article 34 de la Constitution lui réservait le pouvoir de déterminer, parmi les principes fondamentaux de la sécurité sociale, le régime financier des organismes de protection sociale. On notera que les ressources et charges de ces organismes entrent dans le champ des dispositions de l'article 40 de la Constitution, conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 20 janvier 1961 ;
- le même article 34 lui accordait la compétence en matière de vote du taux et de l'assiette des impositions de toutes natures, et donc de celles perçues au profit de la sécurité sociale ;
- la création du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) lui donnait la faculté de voter l'intégralité des ressources et des charges de ce régime de protection sociale ;
- les lois de finances retraçaient les subventions de l'État aux régimes spéciaux ou les remboursements d'exonérations de cotisations.

De plus, le Parlement disposait d'un certain nombre d'informations : la loi du 24 décembre 1974 relative (à la protection sociale) a créé l'obligation pour le Gouvernement de présenter chaque année au Parlement, à l'appui du projet de loi de finances, une annexe consacrée à l'effort social de la Nation ; la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale a rendu le Parlement destinataire d'un ensemble complexe de rapports et de documents annexés.

La révision constitutionnelle du 22 février 1996 a permis d'aller plus avant en instituant le vote d'un budget de la sécurité sociale. C'est par elle que notre pays s'est doté d'un outil d'orientation et de contrôle permanent sur les recettes et les dépenses de la protection sociale ».

418. Les nouvelles orientations organiques – En 2005, un projet de loi organique a été déposé afin de modifier les dispositions de la loi organique de juillet 1996. L'objectif affirmé de ce projet étant de permettre que les lois de financement de la sécurité sociale, votées chaque année par le Parlement, assurent un pilotage plus performant des finances sociales.

À cet effet, chaque LFSS intègrera une dimension pluriannuelle avec des prévisions de recettes et de dépenses établies pour 4 ans.

Les équilibres prévisionnels devront être votés pour l'ensemble de la sécurité sociale mais également pour chaque branche.

Dans la même perspective que la Lolf, une logique objectifs-résultats apparaît avec la réalisation d'un document présentant les objectifs de chacune des branches ainsi que les moyens mis en œuvre pour les atteindre et les résultats attendus. Avec un objectif essentiel : la maîtrise des dépenses de santé.

Concrètement, la nouvelle LO propose :

- une nouvelle architecture des LFSS distinguée en quatre parties : une première partie consacrée aux dispositions relatives au dernier exercice clos ; une deuxième partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours ; une troisième partie consacrée aux recettes et aux tableaux d'équilibre des régimes et des organismes concourant à leur financement, enfin une dernière partie consacrée aux dépenses pour l'année à venir ;
- l'universalité de la LFSS : afin d'étendre le champ des LFSS à l'ensemble de la protection sociale (qui inclut la totalité des régimes obligatoires et facultatifs). En effet, avec la LO 1996, la compétence parlementaire était limitée aux régimes les plus importants (plus de 20 000 titulaires de droits propres) ;
- la possibilité pour le Parlement de se prononcer sur le solde des régimes obligatoires de base, par le vote de tableaux d'équilibre ;
- une amélioration de la présentation de l'Ondam (avec une présentation de sous-objectifs et une analyse de l'évolution, au regard des besoins de santé publique, des soins financés au titre de cet objectif) et la possibilité pour le Parlement de voter les différentes composantes de l'Ondam au travers de ces sous-objectifs ;
- une présentation pluriannuelle sur 4 années de la maîtrise des dépenses de santé ;
- l'apparition d'une démarche objectifs-résultats (inspiration Lolf).

Cette loi organique a été adoptée le 2 août 2005 – Loi organique n° 2005-881 relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Saisi, le Conseil constitutionnel – décision 519 DC du 29 juillet 2005 – a notamment assorti sa décision de certaines réserves d'interprétation concernant notamment l'information et le contrôle du Parlement ainsi que les relations de la Cour des comptes avec le Parlement.

Section 3

Les règlements des assemblées parlementaires

419. Les règlements des assemblées ont vocation à fixer les conditions de fonctionnement de chacune des deux chambres et leurs règles de procédure. Chacun de ces règlements possède des dispositions spécifiques concernant la discussion des lois de financement de la sécurité sociale en séance.

Le règlement de l'Assemblée nationale lui consacre un chapitre entier – articles 121-1 à 121-3. Ce règlement reprend, en les détaillant, les dispositions organiques relatives aux modalités de vote des lois de financement – étant rappelées les dispositions organiques du Code de la sécurité sociale en ses articles LO 111-5-2, LO 111-6, LO 111-7, LO 111-7-1 et LO 111-8 (art. 121-3).

S'agissant des LFSS, le règlement du Sénat précise, en son article 45, les règles applicables en matière d'irrecevabilité des amendements tirée de l'article LO 111-3 du Code de la sécurité sociale.

Comme il a pu être précisé à propos des lois de finances, la méconnaissance des règlements des assemblées parlementaires n'emporte aucun effet quant à la constitutionnalité du texte législatif concerné.

Section 4

Les dispositions législatives : les lois de financement de la sécurité sociale

420. Conformément aux dispositions de la loi organique du 22 juillet 1996 telle que modifiée par celle du 2 août 2005, la LFSS détermine notamment, pour l'année à venir, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible. Elle fixe, également, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base et du régime général (ainsi que le cas échéant, les sous-objectifs) ainsi que l'objectif national et les sous-objectifs de dépenses d'assurance maladie.

La compétence confiée au Parlement pour l'adoption de ces lois diffère ostensiblement de celle qu'il exerce dans le cadre de l'adoption des lois de finances. En effet, en matière de LFSS, le Parlement se prononce sur des « objectifs de dépenses ». Ceci se répercute forcément sur la valeur juridique à accorder aux lois de financement de la sécurité sociale : des objectifs de dépenses ne sont pas des plafonds de dépenses. En conséquence, ces objectifs peuvent ne pas être respectés. Il est, en effet, impossible de suspendre le remboursement des soins en cas de dépassement de l'enveloppe fixée.

Aux LFSS, s'ajoutent les mesures législatives adoptées en vue du rétablissement de la situation financière de la sécurité sociale. Les récentes réformes touchant à

la protection sociale ont, toutes, développé une série de mesures destinées à résorber le déficit de la sécurité sociale¹.

Ces dispositions trouvent de nécessaires répercussions au travers des LFSS – dans la détermination des objectifs de dépenses et l'évaluation des recettes à venir.

Section 5

Les dispositions réglementaires

421. Avant l'introduction de LFSS, le domaine de la sécurité sociale relevait essentiellement du pouvoir réglementaire – constat opéré par la Commission Méric, chargée à la fin des années 1980, d'élaborer un nouveau Code de la sécurité sociale.

Ce constat devait susciter une réforme de la sécurité sociale en 1996 – la création de LFSS afin d'accorder au Parlement un réel pouvoir financier en la matière et rénover, ainsi, le système de protection sociale.

Désormais, le dispositif réglementaire touchant aux finances sociales vise à préciser les dispositions communes aux régimes de base – notamment au travers du financement de la sécurité sociale (art. R. 130-1 et s., CSS), des modalités de recouvrement des cotisations et de l'élaboration du budget de la sécurité sociale (art. R. 252-1 et s. et D. 252-1 et s. du même code).

Il convient également de souligner qu'en matière de finances sociales, seul le pouvoir réglementaire a compétence pour fixer le taux des cotisations – ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision 60-10 L du 20 décembre 1960, Nature juridique de l'article 10 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 et de l'article 3 de l'ordonnance n° 59-246 du 4 février 1959 portant loi de finances rectificative pour 1959. Rappelant les compétences du législateur aux termes de l'article 34 de la Constitution : *la loi détermine les principes fondamentaux de la Sécurité sociale*, le Conseil constitutionnel relève que si, en ce qui concerne le régime des assurances sociales, doivent être compris au nombre de ces principes fondamentaux la détermination des catégories de personnes assujetties à l'obligation de cotiser ainsi que le partage de cette obligation entre employeurs et salariés, en revanche, il appartient au pouvoir réglementaire de fixer le taux de la part qui incombe à chacune de ces catégories dans le paiement de la cotisation.

1. Cf. n° 203 et s.

Bibliographie

- Cieutat (B.), « Le projet de loi de financement de la sécurité sociale : une innovation ? », *Actes de la I^e Université de printemps de Finances publiques, Innovations, créations et transformations en finances publiques*, LGDJ, 2006, p. 247.
- Douat (E.), « La nouvelle loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale », *Actes de la I^e Université de printemps de Finances publiques, Innovations, créations et transformations en finances publiques*, LGDJ, 2006, p. 255.
- Duprat (J.-P.), « Le Conseil constitutionnel et les lois de financement de la sécurité sociale », in *Constitution et finances publiques, Mélanges L. Philip, Economica*, 2005, p. 59.
- Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), « Le Parlement et les finances sociales : l'échec relatif des lois de financement de la sécurité sociale », *RD sanit. soc.* 2004, p. 638.
- Pellet (R.), « Les lois de financement de la sécurité sociale », *JCP Sécurité sociale*, Dalloz, 2001.
- Philip (L.), « La révision constitutionnelle du 22 février 1996 », *RFD const.* 1996, n° 27, p. 451 ; « Nouvelles réflexions sur la nature et le devenir des lois de financement », *Dr. soc.* 1997 p. 782.
- Segade (J.-P.), « Vers la mise en œuvre d'une loi organique relative aux lois de finances hospitalières ? », *Rev. Trésor* 2006, p. 597.

Le périmètre normatif des finances européennes

Plan du chapitre

- Section 1 : Les dispositions conventionnelles
- Section 2 : Le règlement financier
- Section 3 : La décision ressources propres
- Section 4 : Les accords interinstitutionnels

Résumé

Les finances européennes présentent cette particularité d'associer, au sein de l'Union européenne, des perceptions politiques différentes voire divergentes en terme de finances publiques. Par delà, l'institutionnel européen a pu également témoigner de désaccords dans la détermination et la répartition des compétences financières. Autant d'illustrations – pour certaines encore actuelles – des difficultés essentielles rencontrées par l'Union dans sa dimension financière et auxquelles le périmètre normatif des finances européennes a tenté d'apporter des solutions.

422. L'élaboration du budget de l'Union européenne s'effectue dans le cadre tracé par le Traité sur l'Union européenne – modifié par le Traité de Lisbonne – et le règlement financier du 25 juin 2002 précisant les modalités budgétaires et comptables des finances de l'Union européenne.

Section 1 Les dispositions conventionnelles

423. Si un rôle essentiel a pu être reconnu au Conseil en matière d'élaboration et d'adoption du budget européen, le Traité de Lisbonne y associe significativement le Parlement européen. Alors que le Conseil était chargé jusqu'alors :
– d'arrêter à la majorité qualifiée, et après consultation du Parlement européen et de la Cour des comptes, les règlements financiers concernant les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget et à la reddition et à la vérification des comptes ;

– de déterminer les règles et d’organiser le contrôle de la responsabilité des contrôleurs financiers, ordonnateurs et comptables,

le Traité de Lisbonne prévoit que le Parlement européen et le Conseil doivent, sur ces sujets, intervenir par voie de règlements et statuer conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation de la Cour des comptes.

Ce même conseil, statuant à l’unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et de la Cour des comptes, est également compétent pour fixer les modalités et la procédure selon lesquelles les recettes budgétaires prévues dans le régime des ressources propres de la Communauté sont mises à la disposition de la Commission, et définit les mesures à appliquer pour faire face, le cas échéant, aux besoins de trésorerie.

La Commission, quant à elle, est chargée d’exécuter le budget sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de bonne gestion financière.

Section 2

Le règlement financier

424. Les règlements financiers sont, dans le cadre du Traité de Lisbonne, adoptés par le Conseil et le Parlement européen¹. Ils sont destinés à préciser, notamment, les modalités d’établissement et d’exécution du budget de l’Union européenne. Y sont détaillés les principes budgétaires, les modalités d’établissement du budget européen, sa structure, les modalités d’exécution en recettes et en dépenses, les règles de tenue des opérations comptables mais également les dispositions relatives à l’information en matière financière et aux contrôles exercés sur les finances de l’Europe.

L’actuel règlement financier applicable est celui du 25 juin 2002 (n° 1605/2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, *JOCE* 16 septembre, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2003). Le règlement se limite à l’énonciation des grands principes et des règles de base régissant l’ensemble du domaine budgétaire couvert par le Traité – afin d’en améliorer la lisibilité.

À sa suite, a été adopté le règlement n° 2342/2002 en date du 23 décembre 2002 – établissant les modalités d’exécution du règlement financier.

En principe, le règlement financier fait l’objet d’un réexamen tous les trois ans – et chaque fois que cela s’avère nécessaire – la Cour des comptes précisant, toutefois à ce propos, que si l’article 184 du règlement financier prévoit un tel réexamen à échéance de trois ans, il convient néanmoins de s’en tenir aux

1. Cf. n° 423.

modifications strictement nécessaires, afin de conserver la stabilité des normes financières – Cour des comptes, Avis n° 10/2005 du 7 décembre 2005 sur le projet de règlement du Conseil modifiant le règlement du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

Le règlement financier de 2002 remplace un précédent règlement du 21 décembre 1977 lequel avait apporté d'utiles précisions quant au statut et aux compétences de la Cour des comptes européenne créée en 1975.

Le nouveau règlement financier fixe les fondements juridiques de la réforme de la gestion budgétaire. Il s'agit de faciliter l'exécution du budget et la réalisation des objectifs politiques. Il s'agit également d'ajuster certaines règles de procédure afin de les ramener à de plus justes proportions par rapport aux risques et aux coûts encourus.

Section 3

La décision ressources propres

425. Ainsi que le précise l'article 269 du Traité CE – repris en ces termes par l'art. 311 de la version consolidée du Traité de Lisbonne –, le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres.

Dans ce cadre, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête les dispositions relatives au système des ressources propres de la Communauté et en recommande l'adoption aux États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Ainsi, la France a ratifié le 30 décembre 1994 la DRP adoptée par le Conseil en octobre de cette même année, et le 21 décembre 2001, la DRP adoptée en septembre 2000.

Document n° 29 – Mécanisme des ressources propres (extrait site europa) – <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l34011.htm>

La question des ressources propres est politiquement très importante : l'origine des ressources détermine le rapport entre les citoyens, les États membres et les institutions communautaires tout en impliquant la question de l'autonomie financière des Communautés. Le débat sur les ressources propres pour la Communauté est lié au débat général sur l'avenir de l'intégration européenne dans lequel deux visions, le fédéralisme et l'intergouvernementalisme, s'opposent.

La décision de 1970 sur les ressources propres² distingue les Communautés des autres organisations internationales, dont le financement est basé sur des contributions des États membres.

Vers l'autonomie financière de l'UE – Des contributions nationales aux ressources propres

2. Cf. n° 219.

Concernant le financement de la Communauté économique européenne, le Traité de Rome du 25 mars 1957 a prévu une période de transition avec des contributions nationales avant le passage à un système de ressources propres. Le principe des ressources propres était donc déjà inscrit dans l'article 201 du traité : « Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres ». Les ressources propres peuvent se définir comme des moyens de financement propres et indépendants des États membres. Il s'agit de recettes affectées une fois pour toutes à la Communauté pour financer son budget et lui revenant de droit sans qu'une décision ultérieure des autorités nationales ne doive intervenir. Les États membres se sont ainsi obligés de mettre à disposition de la Communauté les versements au titre du budget.

(...)

La décision du 21 avril 1970 a (...) établi le passage des contributions étatiques, qui sont un moyen de contrôle des États membres sur les politiques entreprises par les Communautés, à un financement autonome par des ressources propres « traditionnelles » (...) qui proviennent des droits de douane, des droits agricoles, des cotisations sucre, d'un taux prélevé sur l'assiette harmonisée de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et d'un taux prélevé sur le revenu national brut (RNB).

La dernière décision ressources propres (DRP) fixe les modalités de financement du budget communautaire et assure la maîtrise pluriannuelle du plafond des ressources propres.

Très concrètement, cette décision a procédé à une répartition plus équitable de la charge budgétaire entre États membres – allégeant la contribution de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède.

Cette décision a eu pour conséquence d'établir un nouvel équilibre entre les différentes ressources propres communautaires : faisant de la ressource RNB la principale ressource propre et diminuant de manière significative le poids de la ressource TVA.

Cette décision est essentielle en ce qu'elle permet un contrôle effectif sur le niveau des recettes – comme sur celui des dépenses – dès lors que le budget européen ne peut être voté ni exécuté en déficit.

Section 4

Les accords inter-institutionnels

426. Les relations entre institutions européennes ont pu parfois susciter des conflits – notamment en termes de répartition des compétences. Dans ces cas, et afin de faciliter l'application des dispositions, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil ont eu recours aux accords inter-institutionnels – qui ne peuvent ni modifier ni compléter les dispositions du Traité et qui ne peuvent être conclus qu'avec l'accord de ces trois institutions.

Ces accords ont permis de préciser la discipline budgétaire et d'améliorer la procédure budgétaire aux fins d'une adoption rationalisée des perspectives financières

de l'Union européenne. Ces accords inter-institutionnels retracent, également, les perspectives financières de l'Union européenne.

427. Les perspectives financières – Avec ces accords inter-institutionnels, l'encadrement des dépenses communautaires s'inscrit dans des perspectives financières retracées dans l'adoption des budgets de l'Union européenne. Ces accords conduisent en effet à déterminer, dans les limites des plafonds de ressources propres, la composition des dépenses communautaires prévisibles ainsi que leur ampleur maximale.

Dans ce cadre, ont été conclus :

- les perspectives financières 1988-1992³ – paquet Delors I (qui ont permis de soutenir l'Acte unique) ;
- les perspectives financières 1993-1999 – paquet Delors II (dans le cadre de la mise en œuvre du Traité de Maastricht) ;
- les perspectives financières 2000-2006 – agenda 2000 (et l'élargissement de l'Union européenne). – les perspectives financières 2007-2013 – Les discussions inter-institutionnelles concernant les perspectives financières pour la période 2007-2013 ont fait apparaître des difficultés de financement résultant du financement de la PAC et du maintien de la correction britannique⁴. En principe, cet accord inter-institutionnel aurait dû être formalisé au printemps 2005. Mais ce n'est qu'en décembre 2005 que de difficiles négociations se sont engagées (notamment entre la France et l'Angleterre). Une certaine urgence est ainsi apparue dans la conclusion de cet accord – dès lors que les perspectives financières de l'agenda 2000 venaient à expiration fin 2006. Cet accord inter-institutionnel a été conclu le 17 mai 2006.

428. L'encadrement de l'évolution des dépenses communautaires – Chaque accord inter-institutionnel est l'occasion d'encadrer l'évolution des dépenses communautaires par des plafonds de dépenses. Il fixe ainsi un cadre contraignant puisque les perspectives financières qui y sont retracées doivent être respectées lors de l'adoption du budget.

Ces perspectives financières ont permis d'éviter les crises budgétaires qu'a pu connaître l'Union au début des années 1980. Leur efficacité est donc bien réelle – à ce point, qu'il était prévu, avec le Traité constitutionnel, d'intégrer ces perspectives sous l'appellation de « cadre financier pluriannuel » d'une durée de cinq ans et prenant la forme d'une loi européenne du Conseil. Avec le Traité de Lisbonne, ces dispositions ont été reprises : le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, adopte un règlement fixant le cadre financier pluriannuel (cadre établi pour une période d'au moins cinq années). Le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.

3. Cf. n° 214.

4. Cf. n° 241.

Bibliographie

- Chevallier (J.-P.), « L'accord institutionnel du 6 mai 1999 et les perspectives financières 2000-2006 : de nouvelles ambitions pour l'Union européenne ? », *Rev. marché commun* 2000, p. 441 et 524.
- Dussart (V.), « La réforme du règlement financier communautaire : un exemple de la modernisation du droit budgétaire », *RFFP* 2002, n° 79, p. 141.
- Fouletier (M.), « Réflexions sur la jurisprudence de la CJCE au regard des conflits interinstitutionnels en matière budgétaire », *RFFP* 2001, n° 75, p. 117.
- Isaac (G.), « L'encadrement à moyen terme des finances publiques communautaires – L'AII sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire – Bilan et avenir », *RFFP* 194, n° 45, p. 9.
- Nicoll (W.), « L'accord inter-institutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire », *Rev. marché commun* 1989, p. 373.
- Raude (V.), « Le nouveau règlement financier de l'Union européenne », *Rev. Trésor* 2005, p. 168 ; « Perspectives financières 2007-2013 », *Rev. Trésor* 2006, p. 776.
- Tournepiche (A.-M.), « L'évolution du cadre financier de l'Union européenne », *Europe*, octobre 2005, p. 6.

Titre

4

Le périmètre juridictionnel des finances publiques

429. Le périmètre juridictionnel des finances publiques s'entend des instances juridictionnelles ayant à connaître, de manière directe ou indirecte, de la matière financière publique – qu'elle soit nationale, locale ou européenne.

Dans cette perspective, peuvent être strictement distingués :

- le Conseil constitutionnel en raison de ses compétences en matière de déclaration de conformité qu'il exerce, notamment, en matière financière à l'égard des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale – à raison de l'influence essentielle de sa jurisprudence dans l'interprétation des textes financiers ;
- les juridictions financières françaises que sont la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière ;
- enfin, la Cour des comptes européenne.

Mais le propos pourrait également évoquer le rôle joué par le Conseil d'État en la matière et notamment ses compétences de juge de cassation des arrêts rendus par la Cour des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière. Plus globalement, le périmètre juridictionnel pourrait s'étendre au juge administratif à raison des décisions à connotation financière qu'il peut rendre. Sur tous ces points, nous renvoyons à notre thèse : *Le juge administratif, juge financier*, Dalloz 2001, Nouvelle bibliothèque de thèse, vol. 3.

Dans le même sens, pourrait être évoqué le contentieux budgétaire communautaire et les importantes décisions rendues en la matière par la Cour de justice

des communautés européennes. Ce contentieux sera brièvement évoqué dans le cadre des développements consacrés à l'élaboration du budget de l'Union européenne. Pour une perception étoffée de ce contentieux communautaire, il convient de conseiller la lecture de la contribution des Professeurs Vincent Cattoir-Jonville et Étienne Douat publiée au sein des *Mélanges Loïc Philip, Le contentieux budgétaire communautaire*, p. 329.

Indéniablement, les décisions rendues par ces instances juridictionnelles constituent une source essentielle du droit financier applicable. En effet, l'interprétation et l'application des textes par ces instances, ont pu éclairer certains pans obscurs du droit budgétaire et du droit de la comptabilité publique. À ce titre, ces jurisprudences se présentent comme des sources complémentaires du droit – aux côtés des dispositions normatives précédemment évoquées.

Il ne sera toutefois question dans le cadre de ce titre que d'évoquer le rôle et les missions dévolues à certaines de ces juridictions, renvoyant aux autres développements de ce manuel, le soin d'évoquer, en tant que de besoin, la jurisprudence financière et ses apports à la matière financière. Sous cette réserve, le présent titre évoquera successivement le Conseil constitutionnel – en déflorant l'apport essentiel de sa jurisprudence à la matière financière (Chapitre 1), puis les juridictions financières nationales que sont la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière (Chapitre 2) et enfin la Cour des comptes européenne (Chapitre 3).

Bibliographie

- Bazex (M.), « Le contrôle de la Cour de justice des communautés européennes sur les actes budgétaires », *RTD eur.* 1987, p. 457.
- Cattoir-Jonville (V.) et Douat (E.), « Le contentieux budgétaire communautaire », in *Constitution et finances publiques, Mélanges L. Philip*, Economica, 2005, p. 329.
- Damarey (S.), *Le juge administratif, juge financier*, Dalloz 2001, Nouvelle bibliothèque de thèses, vol. 3.
- Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), « Conseil constitutionnel et Cour des comptes : plaidoyer pour une coopération renforcée », in *Constitution et finances publiques, Mélanges L. Philip*, Economica, 2005, p. 435.

Chapitre 1

Le Conseil constitutionnel

Plan du chapitre

Section 1 : L'exercice du contrôle de constitutionnalité en matière financière

Section 2 : Les apports du contrôle de constitutionnalité à la matière financière

§1 : Un contrôle de constitutionnalité essentiel à l'interprétation de l'ordonnance du 2 janvier 1959

§2 : La notion de loi de finances précisée par le Conseil constitutionnel

Résumé

L'apport du Conseil constitutionnel à la matière financière, au travers de son contrôle de constitutionnalité, est essentiel et peut se percevoir à la manière d'un tryptique juxtaposant l'ordonnance du 2 janvier 1959 – avec ses incertitudes, problèmes d'interprétation et vides juridiques –, la jurisprudence du Conseil constitutionnel – et ses interprétations du texte organique qui ont permis de lever de nombreuses interrogations quant à l'application de ce texte –, et enfin la loi organique du 1^{er} août 2001 qui, en de nombreuses dispositions, ne fait que tirer les conséquences de l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel des dispositions de l'ordonnance de 1959.

430. Il appartient au Conseil constitutionnel de s'assurer, dans le cadre défini par l'article 61 de la Constitution, de la constitutionnalité des lois qui lui sont soumises. Ce contrôle de constitutionnalité s'entend, dans le cadre des finances publiques, essentiellement des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. Mais certaines lois ordinaires peuvent également contribuer à alimenter la matière financière en raison de leur domaine d'intervention.

Section 1

L'exercice du contrôle de constitutionnalité en matière financière

431. Dans l'exercice de son contrôle de constitutionnalité en matière financière, le Conseil constitutionnel a pris pour norme de référence essentielle les textes organiques relatifs :

- Taux lois de finances (Ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ; Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances) s'agissant des finances de l'État ;
- aux lois de financement de la sécurité sociale (Loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale ; Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale) s'agissant des finances sociales ;
- à l'autonomie financière des collectivités locales (Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales) s'agissant des finances locales.

432. La notion de loi organique – L'article 46 de la Constitution définit la loi organique comme étant une loi relative à l'organisation des pouvoirs publics (aspect matériel de sa définition), soumise à une procédure d'adoption particulière (aspect formel de sa définition) : le projet ou la proposition de loi organique n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt ; la procédure d'adoption de l'article 45 C est applicable, mais faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres ; enfin, les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Une loi organique est obligatoirement soumise au contrôle de constitutionnalité du Conseil constitutionnel en application du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution.

Ces dispositions organiques jouent un rôle essentiel dans le contrôle de constitutionnalité. En effet, dès lors qu'une loi a été adoptée contrairement aux dispositions organiques, elle est déclarée contraire à la Constitution – Cons. const., 11 août 1960, Loi de finances rectificative pour 1960, 60-8 DC, s'agissant des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959. À l'occasion de cette décision, le Conseil constitutionnel a ainsi précisé que les dispositions non-conformes aux prescriptions de l'ordonnance de 1959 sont, par là même, non-conformes à l'article 34 de la Constitution qui renvoie expressément à cette loi organique. Par conséquent, les dispositions contestées sont déclarées non-conformes à la Constitution.

La violation des dispositions de l'ordonnance organique constitue d'ailleurs un moyen que le Conseil constitutionnel soulève, le cas échéant, d'office – Cons. const., 27 décembre 1973, Loi de finances pour 1974, 51 DC.

433. Par ailleurs, le contrôle de constitutionnalité en matière financière a pris une intensité particulière depuis 1974 – depuis que soixante députés ou soixante sénateurs peuvent saisir le Conseil constitutionnel.

Depuis cette révision constitutionnelle, et s'agissant des lois de finances initiales, le Conseil constitutionnel a été saisi, de manière quasiment systématique – à l'exception des lois de finances pour 1989, 1993, 2007 et 2008.

S'agissant des lois de financement de la sécurité sociale, à ce jour, aucune n'y a fait exception.

Saisi, le Conseil constitutionnel exerce ses compétences selon la procédure d'urgence. Il ne dispose, dans ce cas, que d'un délai réduit à huit jours (ce délai n'est toutefois pas impératif).

Constatant l'inconstitutionnalité de dispositions comprises dans une loi de finances, le Conseil constitutionnel peut déclarer contraire à la Constitution, l'ensemble de la loi de finances – Cons. const., 24 décembre 1979, Loi de finances pour 1980, 110 DC (seule loi de finances à avoir été censurée dans sa totalité, à ce jour), ou un voire plusieurs articles qui la composent – Cons. const., 11 août 1960, Loi de finances rectificative pour 1960, 60-8 DC.

Section 2

Les apports du contrôle de constitutionnalité à la matière financière

434. L'exercice est ici périlleux de vouloir résumer, en quelques points, l'apport de la jurisprudence constitutionnelle en matière financière. Plus globalement, faudrait-il envisager l'apport de la jurisprudence du Conseil constitutionnel à la matière financière – et notamment à raison des interprétations faites des normes de référence retenues par le Conseil dans l'exercice de son contrôle de constitutionnalité. Dans ce cadre, et pour l'essentiel, le contrôle de constitutionnalité a permis d'interpréter un texte – l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Le contrôle de constitutionnalité apparaît alors à la façon d'un triptyque dans lequel seraient juxtaposées l'ordonnance du 2 janvier 1959 et la loi organique du 1^{er} août 2001 et entre elles, les décisions du Conseil constitutionnel interprétant le texte de 1959 et transposées dans le texte de 2001.

Le contrôle de constitutionnalité en matière financière se caractérise également par les précisions apportées par les décisions du Conseil constitutionnel à

cette notion essentielle de loi de finances¹ dont sont exclus les cavaliers budgétaires².

Les développements de cette section se limiteront à ces quelques points sélectionnés. Mais bien évidemment, l'étude de l'élaboration du budget de l'État³, de même que celle de l'élaboration du budget de la sécurité sociale⁴, permettront d'enrichir de manière significative la contribution du Conseil constitutionnel à la matière financière.

§1. Un contrôle de constitutionnalité essentiel à l'interprétation de l'ordonnance du 2 janvier 1959⁵

435. La nécessaire interprétation des dispositions organiques – Les décisions du Conseil constitutionnel ont pu utilement éclairer les dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Les limites inhérentes à ce texte ont, en effet, très rapidement été mises en lumière et ont conduit, à plusieurs reprises, le Conseil constitutionnel à suppléer les insuffisances du texte.

Une jurisprudence essentielle dans la compréhension de l'ordonnance du 2 janvier 1959. En effet, la doctrine a pu déplorer une ordonnance aux dispositions obscures, imprécises (à l'instar de l'article 42 relatif au droit d'amendement) voire difficilement compréhensibles, inapplicables (article 1 alinéa 4 relatif aux créations et transformations d'emplois) ou difficilement applicables (article 40 relatif au vote de la première partie de la loi de finances), inappliquées (article 20 relatif aux budgets annexes) ou encore contraire en certaines de ses dispositions à la Constitution du 4 octobre 1958 (article 4 relatif aux taxes parafiscales⁶)...

Sur certains de ces points, le Conseil constitutionnel a pu apporter un utile éclairage – permettant notamment de préciser le pouvoir d'amendement des parlementaires dans une confrontation entre les articles 40 de la Constitution et 42 de l'ordonnance⁷ – Cons. const., 2 juin 1976, Résolution tendant à modifier et à compléter certains articles du règlement du Sénat, 64 DC – ou encore les modalités de vote des lois de finances, avec la nécessité d'une adoption de la première partie de la loi de finances avant la seconde partie⁸ – Cons. const., 24 décembre 1979, Loi de finances pour 1980, 110 DC.

1. Cf. n° 499 et s.

2. Cf. n° 520 et s.

3. Cf. n° 459 et s.

4. Cf. n° 741 et s.

5. Cf. n° 461 et s. – Il peut être utile, avant la lecture de ce paragraphe, de lire les développements consacrés à l'adoption du budget de l'État et plus précisément le paragraphe 1 de la section 1 du chapitre premier de la 2^e partie (Les catégories de lois de finances) et section 4 de cette même chapitre (L'adoption des lois de finances).

6. Sur les taxes parafiscales – Cf. n° 616 et s.

7. Cf. n° 695 et s.

8. Cf. n° 691.

Ces deux décisions sont d'ailleurs tout à fait symptomatiques du tryptique s'esquissant entre l'ordonnance de 1959 et la loi organique de 2001. En effet, l'interprétation acceptée par le Conseil constitutionnel de l'article 40 de la Constitution (offrant aux parlementaires un pouvoir d'amendement en matière de recettes – 64 DC) a trouvé une juste traduction dans l'article 47 de la Lolf (étendant aux dépenses, le pouvoir d'amendement reconnu aux parlementaires en matière de recettes⁹).

De la même manière, le contrôle de constitutionnalité porté sur le budget de l'année 1980 a eu de notables répercussions dans le contenu même de la Lolf

- en introduisant le verbe *adopter* au lieu et place du verbe *voter* (art. 42 Lolf – conséquence directe de la décision 110 DC) ;
- en précisant la notion de lois de finances (art. 1 de la Lolf complétée ; - en comparaison de l'article 2 de l'ordonnance – conséquence directe de la décision 111 DC du 30 décembre 1979, Loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants) ;
- et en introduisant une procédure d'urgence supplémentaire dans l'hypothèse d'une censure par le Conseil constitutionnel d'une loi de finances dans sa totalité (art. 45 alinéa 4 de la Lolf – complétant les procédures d'urgence détaillées par l'article 44 de l'ordonnance – conséquence de la décision 111 DC).

§2. La notion de loi de finances précisée par le Conseil constitutionnel¹⁰

436. Dans cette même perspective d'interprétation de l'ordonnance du 2 janvier 1959, la jurisprudence constitutionnelle a utilement contribué à préciser la notion de lois de finances ainsi que leur régime juridique.

Très concrètement, ses décisions ont permis de préciser :

- les catégories de lois de finances – 30 décembre 1979, Loi autorisant la perception des impôts et taxes existants, 111 DC ;
- le contenu des lois de finances – 24 juillet 1991, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, 298 DC. Le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé que l'article 1^{er} de l'ordonnance détermine les dispositions de nature financière qui doivent ou peuvent figurer dans une loi de finances, toute autre mesure étant exclue et assimilée à un cavalier budgétaire – 29 décembre 1982, Loi de finances pour 1983, 154 DC.

Dans une décision du 29 décembre 1994, Loi de finances pour 1995, 351 DC, le Conseil constitutionnel a, par ailleurs, précisé que les dépenses qui présentent par nature un caractère permanent doivent être prises en charge par le budget

9. Cf. n° 695 et s.

10. Cf. n° 499 et s. – Les développements consacrés à la notion de lois de finances.

général ou financées par des ressources qu'il détermine, et ne sauraient être prises en compte hors du budget ;

– le régime juridique des lois de finances rectificatives – Cons. const., 3 juillet 1986, Loi de finances rectificative pour 1986, 209 DC, identique à celui des lois de finances initiales ;

– la distinction entre services votés et mesures nouvelles¹¹ – Cons. const., 30 décembre 1974, Loi de finances pour 1975, 53 DC ;

– la présentation des lois de finances – Cons. const., 30 décembre 1974, Loi de finances pour 1975, 53 DC (sur la présentation des crédits dans la loi de finances – crédits inscrits au titre de services votés alors qu'ils auraient dû être inscrits en mesures nouvelles) ; Cons. const., 24 décembre 1979, Loi de finances pour 1980, 110 DC (sur la présentation des lois de finances en deux parties) ;

– ou encore les modalités de vote de ces lois – Cons. const., 24 décembre 1979, Loi de finances pour 1980, 110 DC (l'adoption de la première partie de la loi de finances est la condition nécessaire pour pouvoir passer à la discussion de la seconde partie).

Bibliographie

– Camby (J.-P.), « Le Conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire » *RFFP* 1995, n° 51, p. 51.

– Duprat (J.-P.), « Le Conseil constitutionnel et les lois de financement de la sécurité sociale » in *Constitution et finances publiques, Mélanges L. Philip, Economica*, 2005, p. 59.

– Philip (L.), « La spécificité et l'exemplarité du contrôle de la constitutionnalité des lois financières » in *Mélanges Franck Moderne, Mouvement du droit public*, Dalloz, 2004, p. 743.

– Prétot (X.), « Le Conseil constitutionnel et les finances publiques » *RFFP* 2000, n° 69, p. 255.

– Vandendriessche (X.), « La Lolf et le Conseil constitutionnel » *Rev. Trésor* 2006, p. 429.

– Verpeaux (M.), « Brèves réflexions sur les rapports entre les lois de finances et la loi organique relative aux lois de finances », *RFFP* 2007, n° 97, p. 65.

11. Cf n° 689.

Chapitre 2

Les juridictions financières françaises¹

Plan du chapitre

Section 1 : La Cour des comptes

§1 : Le contrôle des comptes des comptables publics

§2 : Le contrôle de la gestion

Section 2 : Les chambres régionales des comptes

§1 : Le contrôle des comptes des comptables publics

§2 : Le contrôle de la gestion

§3 : Le contrôle budgétaire

Section 3 : La Cour de discipline budgétaire et financière

Résumé

Pour certains de ses aspects, la matière financière dispose d'un juge, le juge financier, doté de compétences juridictionnelles mais également non juridictionnelles. Juge administratif spécialisé, le juge financier dépend, en dernier ressort du Conseil d'État, juge financier pour l'occasion et plus précisément juge de cassation des arrêts rendus par la Cour des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière.

437. Les juridictions financières regroupent la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes (CRC) et la Cour de discipline budgétaire et comptable (CDBF). Elles participent au contrôle de l'utilisation des fonds publics dans un cadre juridictionnel – mais également et s'agissant de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes au travers de leurs compétences non juridictionnelles.

1. Sur l'ensemble des compétences détenues par les juridictions financières, voir Damarey (S.), *Manuel – Exécution et contrôle des finances publiques*, coll. Fac-Universités, Gualino éditeur.

Section 1

La Cour des comptes

438. Créée par la loi du 16 septembre 1807, la Cour des comptes se voit notamment confier, avec la Constitution du 4 octobre 1958 une mission d'assistance aux termes des dispositions des articles 47 et 47-1 C : la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Un tel fondement constitutionnel accordé à cette mission d'assistance exprime toute l'importance qu'il convient d'accorder à cette compétence non juridictionnelle.

Mais à cette compétence essentielle, s'ajoute une compétence juridictionnelle de contrôle des comptes des comptables publics.

La Cour des comptes est une juridiction spécialisée de l'ordre administratif – ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juillet 2001 – Cons. const., 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, 448 DC – composée d'environ 600 membres dont l'indépendance est garantie par un avancement à l'ancienneté et par leur inamovibilité.

§1. Le contrôle des comptes des comptables publics

439. La responsabilité du comptable public – La Cour des comptes exerce un contrôle sur les comptes des comptables publics. Ces derniers, en application des articles 60-III et 60-IV de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963, supportent une responsabilité pécuniaire personnelle sur l'ensemble des opérations du poste qu'ils dirigent. Une responsabilité engagée dès lors qu'un déficit ou un manquant en deniers ou en valeurs a été constaté.

La responsabilité supportée par le comptable public est, en effet, une responsabilité objective qui induit qu'à une irrégularité constatée, soit prononcée la mise en débet du comptable.

Le débet se définit ainsi comme le montant mis à la charge du comptable public – montant qui s'élève au total des irrégularités constatées dans la tenue du compte public.

440. Le comptable de fait – En principe, seuls les comptables patents relèvent de la compétence du juge des comptes. Mais dans l'hypothèse où une personne se serait immiscée dans les fonctions de comptable public, se serait comptée comme un comptable public, alors elle relève également, en tant que comptable de fait, de la compétence du juge des comptes.

La gestion de fait qui en résulte implique la compétence du juge des comptes afin que l'orthodoxie comptable soit restaurée. Cette gestion de fait permet ainsi de sanctionner la méconnaissance d'un principe du droit de la comptabilité

publique essentiel : le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables.

441. Voies et recours – Les compétences de la Cour des comptes en matière de jugement des comptes des comptables publics s'entendent, sous réserve de la compétence attribuée en premier ressort aux chambres régionales des comptes – sachant que la Cour des comptes statue sur les appels formés contre les jugements prononcés à titre définitif par les chambres régionales et territoriales des comptes.

Les arrêts rendus par la Cour des comptes peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

§2. Le contrôle de la gestion

442. Le contrôle de la gestion pourrait se définir comme l'appréciation portée sur la gestion de l'organisme contrôlé – organismes publics essentiellement. Une compétence qui conduit la Cour des comptes à s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'État – art. L. 111-3 du Code des juridictions financières.

Mais par élargissements successifs, les compétences de la Cour des comptes se sont également étendues, notamment :

- aux organismes privés bénéficiant de concours financiers publics – Décret 20 mars 1939 relatif à la réorganisation et à la suppression des offices ;
- aux caisses de sécurité sociale – Loi 31 décembre 1949 étendant le contrôle de la Cour des comptes aux organismes de sécurité sociale) ;
- aux entreprises publiques – Loi 22 juin 1976, loi de finances rectificative pour 1976 ;
- aux organismes faisant appel à la générosité publique – Loi 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique ;
- et encore, aux organismes bénéficiant du concours financier des communautés européennes – Loi 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier...

Autrement énumérées et telles qu'elles résultent du Code des juridictions financières, les compétences non juridictionnelles de la Cour des comptes s'entendent ainsi :

- assistance du Parlement et du Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances (art. L. 111-2, C. jur. fin.) ;
- vérification de la régularité des dépenses et des recettes et contrôle du bon emploi des crédits, fonds et valeurs publics (art. L. 111-3, C. jur. fin.) ;
- vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques – et des rapports des délégués de service public (art. L. 111-4, C. jur. fin.) ;

- contrôle des institutions de sécurité sociale (art. L. 111-5, C. jur. fin.) ;
- contrôle de l'application de la législation de la sécurité sociale par les administrations de l'État (art. L. 111-6, C. jur. fin.) ;
- contrôle sur les organismes bénéficiant de concours financiers publics français ou européens ou habilités à recevoir des taxes parafiscales, des impositions de toute nature, des cotisations légalement obligatoires et des versements libératoires d'une obligation légale de faire (art. L. 111-7, C. jur. fin.) ;
- contrôle du compte d'emploi des ressources collectées par des organismes faisant appel à la générosité publique ; contrôle de la conformité entre les objectifs et les dépenses des organismes recevant des dons ouvrant droit à un avantage fiscal ; contrôle de divers organismes nommément cités (art. L. 111-8, C. jur. fin.) ;
- contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale (art. L. 132-3, C. jur. fin.).

443. La matérialisation du contrôle de la gestion – Les observations que peut formuler la Cour des comptes à l'occasion de ces contrôles peuvent prendre diverses formes – de la moins à la plus formelle – mais prennent une résonance particulière au travers du rapport public annuel de la Cour des comptes – de loin le rapport le plus médiatisé de cette institution.

En effet, chaque année, la Cour des comptes adresse au Président de la République et présente au Parlement un rapport annuel dans lequel elle expose ses observations et dégage les enseignements qui peuvent en être tirés. Ces observations sont ainsi l'occasion pour la Cour des comptes de stigmatiser les fautes de gestion constatées afin de les citer en exemple (à ne pas faire...).

La Cour des comptes peut également avoir recours à des rapports particuliers lorsque le thème traité suscite des analyses critiques plus longues que la nécessaire brièveté du rapport public annuel ne le permet. Ainsi, en 2005, un rapport a-t-il été émis sur les transports publics urbains.

Enfin, et s'agissant des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, la Cour des comptes émet, chaque année, des rapports sur l'exécution de ces lois financières et une certification de leurs comptes. Ces rapports et certifications adressés aux parlementaires doivent accompagner ces derniers dans l'adoption des lois de finances et de financement – aux fins d'une amélioration du pouvoir financier détenu par le Parlement².

2. Cf. n° 661 et s. et n° 695 et s.

Section 2

Les chambres régionales des comptes

444. Les chambres régionales des comptes, « filles de la décentralisation » – Qualifiées ainsi par Gaston Defferre, les chambres régionales des comptes ont été créées par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Leur création s’est justifiée par la suppression, par cette même loi, de la tutelle exercée par l’État sur les collectivités décentralisées – mais avec l’idée de maintenir, en matière financière, un contrôle soutenu. Les CRTC sont devenues l’instrument de ce contrôle.

Vingt-quatre chambres régionales des comptes (une par région en métropole et une CRC pour la zone Guadeloupe-Guyane-Martinique et une CRC pour la Réunion) département d’outre-mer) et six chambres territoriales des comptes (Nouvelle-Calédonie, Polynésie Française, Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre et Miquelon) ont été créées. Un projet de réforme des juridictions financières (dont les grandes lignes ont été envisagées dès février 2008) pourrait conduire à la suppression de deux tiers des chambres régionales des comptes.

Dans leur globalité, les missions confiées aux CRC sont des missions de contrôle des finances publiques locales :

- contrôle exercé sur les comptes des comptables publics (compétence juridictionnelle de jugement des comptes des comptables publics) ;
- contrôle exercé sur les délibérations budgétaires adoptées par les assemblées délibérantes des administrations décentralisées (compétence non juridictionnelle qualifiée de contrôle budgétaire) ;
- contrôle exercé sur la gestion des ordonnateurs locaux (compétence non juridictionnelle qualifiée de contrôle de la gestion).

§1. Le contrôle des comptes des comptables publics

445. En matière de jugement des comptes des comptables publics, une répartition des compétences s’opère entre la Cour des comptes et les CRTC.

Sous cette réserve, la démarche de jugement des comptes des comptables publics est identique : – la mise en débet du comptable public lorsqu’une irrégularité est constatée ; – la déclaration de gestion de fait en cas de méconnaissance du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables.

Avec une précision terminologique, puisque les décisions rendues par les chambres régionales des comptes seront qualifiées de jugements et non d’arrêts.

Et une précision procédurale : les jugements définitifs³ rendus par les CRC pourront faire l’objet d’un appel devant la Cour des comptes.

3. Voir Damarey (S.), *Manuel – Exécution et contrôle des finances publiques*, coll. Fac-Universités, Gualino éditeur, n° 499 et s.

446. La création des CRC a permis d'alléger la tâche de la Cour des comptes en matière de contrôle des comptes des comptables publics et a, également, atténué le rôle dévolu au trésorier-payeur général (TPG). En effet, afin de rationaliser le travail de la Cour des comptes (et avant la création des CRC) les TPG étaient associés par le biais d'une procédure d'apurement administratif. Dans ce cadre, le TPG ne transmettait à la Cour des comptes que les comptabilités pour lesquelles il avait décelé des irrégularités – seul le juge des comptes étant compétent pour mettre en débet un comptable public.

Le même principe a été retenu lors de la création des CRTC. Le TPG étant alors compétent pour procéder à l'apurement administratif des comptes des communes, des groupements de communes et des établissements publics qui leur sont rattachés – dont la population n'excédait pas 2 000 habitants et dont le montant des recettes ordinaires était inférieur à 2 000 000 francs.

Désormais, et en application de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001, le seuil d'intervention du TPG a été modifié – dans le sens d'une diminution du champ d'intervention, a priori, *des CRC – avec un relèvement des seuils à 3 500 habitants et 750 000 euros.*

§2. Le contrôle de la gestion

447. Tel que précisé par l'article L. 211-8 du Code des juridictions financières – issu de l'article 36-I de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 : *le contrôle de la gestion exercé par les chambres régionales des comptes « porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations.*

Autrement énumérées et telles qu'elles résultent du Code des juridictions financières, les compétences non juridictionnelles de la Cour des comptes s'entendent ainsi :

- vérification de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs (art. L. 211-3, C. jur. fin.) ;
- vérification des comptes des organismes et de leurs filiales recevant un concours financier des collectivités territoriales ou dans lesquels elles détiennent la majorité du capital ou des voix ou exercent un pouvoir prépondérant (art. L. 211-4 et 5, C. jur. fin.) ;
- contrôle des organismes similaires à ceux visés au L. 111-7 (art. L. 211-6, C. jur. fin.) ;
- examen de la gestion des collectivités territoriales et des organismes dont les comptes sont soumis aux jugements de la CRTC concernée (art. L. 211-8, C. jur. fin.) ;
- contrôle des comptes et examen de la gestion des GIP où les collectivités territoriales ou leurs établissements sont présents (art. L. 211-9, C. jur. fin.).

448. La matérialisation du contrôle de la gestion – Les observations que peuvent formuler les CRC à l’occasion du contrôle de la gestion, prennent la forme de rapports d’observations – provisoires puis définitives. Contrairement aux rapports publics annuels émis par la Cour des comptes, les rapports émis par les chambres régionales des comptes sont individuels – chaque rapport est consacré à une seule et unique gestion.

Dès lors qu’elles sont définitives, les observations doivent être communiquées par l’exécutif de la collectivité concernée à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Ainsi que le précise l’article L. 241-1 du Code des juridictions financières, le rapport d’observations doit être inscrit à l’ordre du jour de l’assemblée délibérante, joint à la convocation adressée à chacun des membres de l’assemblée et doit donner lieu à débat.

Les observations perdent ainsi leur caractère confidentiel à partir du moment où elles ont été transmises ou auraient dû l’être à l’assemblée délibérante concernée – TA Strasbourg, 25 avril 1994, *Antz c./ Commune de Fegersheim*, *Rec. CE* p. 697.

Le refus d’un maire de communiquer au conseil municipal les observations définitives d’une chambre régionale des comptes constitue un acte faisant grief susceptible de recours pour excès de pouvoir – TA Rouen, 30 juillet 1993, *Assailly et a.*, *Rec. CE* T. p. 658.

Par suite, ces mêmes observations définitives sont communicables aux administrés.

§3. Le contrôle budgétaire

449. Le contrôle budgétaire est aux actes budgétaires ce qu’est le contrôle de légalité aux actes administratifs. Acte administratif, la délibération budgétaire pourrait être soumise au juge administratif dans le cadre d’un déféré préfectoral. Mais, en matière budgétaire, et dans quatre hypothèses définies, l’autorité préfectorale n’a pas le choix de la procédure de contrôle à mettre en œuvre et doit saisir la CRTC.

Ainsi en sera-t-il : – lorsque le budget local n’aura pas été adopté dans les délais ⁴ ; – lorsque le budget local n’aura pas été adopté en équilibre ⁵ ; – lorsque le compte administratif n’aura pas été adopté en équilibre ⁶ ; – et enfin, lorsque les crédits nécessaires au paiement d’une dépense obligatoire n’auront pas été budgétisés ⁷.

4. Cf. n° 711 et s.

5. Cf. n° 730.

6. Cf. n° 731.

7. Cf. n° 145.

Dans les trois premières hypothèses, la procédure de contrôle budgétaire est initiée sous la seule autorité du représentant de l'État. Dans l'hypothèse d'une dépense obligatoire non inscrite au budget, la chambre régionale des comptes peut être saisie par le préfet, mais également par le comptable public concerné et par toute personne y ayant intérêt (art. L. 1612-15, al. 2, CGCT).

450. Résumées sous forme de tableau, les compétences de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes se distinguent en compétences juridictionnelles et non juridictionnelles.

**TABLEAU N° 54 – COMPÉTENCES JURIDICTIONNELLES
ET NON JURIDICTIONNELLES DE LA COUR DES COMPTES
ET DES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES**

	Compétences juridictionnelles	Compétences non juridictionnelles		
		Assistance (art. 47 C)	Contrôle de la gestion	Contrôle budgétaire
Cour des comptes	Jugement des comptes des comptables publics – arrêt de débet (ou débet juridictionnel) ; – Arrêt de décharge ou de quitus.	Notamment : – Rapports d'enquête et d'évaluation ; – Certification des comptes de l'État et de la sécurité sociale ; – Rapport sur la situation des finances publiques ; – Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire	Notamment : – Référés du Premier président ; – Rapport public annuel ; – Rapports particuliers.	
Chambres régionales et territoriales des comptes	Jugement des comptes des comptables publics – Jugement de débet ; – Jugement de décharge ou de quitus.		Rapports d'observations provisoires puis définitives	Contrôle exercé dans le cadre de la décentralisation : – budget non adopté dans les délais ; – budget en déséquilibre ; – compte administratif en déficit ; – dépense obligatoire non inscrite au budget.

Section 3

La Cour de discipline budgétaire et financière⁸

451. La CDBF a été créée par la loi du 25 septembre 1948 aux fins de sanctionner les fautes de gestion commises par les administrateurs et en particulier par les ordonnateurs⁹. La CDBF est composée de cinq magistrats de la Cour des comptes et de cinq membres du Conseil d'État nommés pour cinq ans auxquels s'ajoutent le Premier président de la Cour des comptes, président de la CDBF et le Président de la Section des finances du Conseil d'État, vice président de la CDBF.

Si, pour l'essentiel, la compétence de la CDBF s'entend des ordonnateurs, plus précisément, la CDBF est compétente à l'encontre des membres de cabinets ministériels, des agents publics de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, ainsi qu'à l'égard des agents des organismes soumis aux contrôles de la Cour des comptes et des CRC. Sont également justiciables de la CDBF, toutes personnes exerçant les fonctions ci-dessus désignées. En revanche, elle n'est pas compétente pour juger les comportements des agents ayant agi sur ordre de leur supérieur hiérarchique ou encore à l'égard des ministres. Enfin, s'agissant des exécutifs locaux, ceux-ci ne relèvent pas de la CDBF lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs fonctions. En revanche, ils en deviennent justiciables en cas d'inexécution d'une décision de justice qui leur est imputable, lorsqu'ils ont fait usage de leur pouvoir de réquisition, lorsqu'ils ont procuré à autrui un avantage injustifié ou lorsqu'ils agissent dans le cadre d'activités qui ne constituent pas l'accessoire obligé de leurs fonctions électives.

452. Les infractions sanctionnées par la CDBF – La CDBF sanctionne les infractions définies par les articles L. 313-1 à L. 313-7 et L. 313-12 du Code des juridictions financières :

- le non respect de la procédure de contrôle financier ;
- l'imputation irrégulière d'une dépense pour dissimuler un dépassement de crédit ;
- l'engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature à cet effet ;
- et, d'une manière générale, le non respect des règles relatives à l'exécution des opérations de recettes et de dépenses ;
- l'omission de déclaration fiscale ;

8. Voir Damarey (S.), *Manuel – Exécution et contrôle des finances publiques*, coll. Fac-Universités, Gualino éditeur, n° 662 et s.

9. **L'ordonnateur** est un administrateur qui dispose d'un pouvoir financier, celui de prendre des décisions à incidence financière. Le **comptable public** est l'agent qui a la qualité pour exercer des opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de titres. Le premier décide, le second exécute mais ne décide pas. Le premier ne peut remplir la mission du second, et inversement afin de respecter le principe de la comptabilité publique de séparation des ordonnateurs et des comptables.

- l’attribution à autrui d’un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l’organisme intéressé, de même que la tentative de procurer un tel avantage ;
- les agissements ayant causé un préjudice grave à raison de carences graves dans les contrôles, d’omissions ou de négligences répétées dans le rôle de direction (incrimination créée en 1995 à l’occasion de l’affaire du Crédit Lyonnais) ;
- l’inexécution des décisions de justice ;
- l’exercice irrégulier du pouvoir de réquisition.

453. Les sanctions prononcées par la CDBF – Conformément à l’article L. 313-1 du Code des juridictions financières, la CDBF peut prononcer des amendes d’un montant minimal – et fonction de l’infraction constatée – de 150 euros et d’un maximum pouvant atteindre le montant du traitement ou du salaire brut annuel à celui alloué à l’auteur de l’infraction à la date à laquelle le fait a été commis (ces montants sont doublés lorsque l’auteur de l’infraction aura procuré ou tenté de procurer un avantage injustifié à autrui – art. L. 313-6, C. jur. fin.). À cette condamnation pécuniaire, la CDBF peut ajouter une sanction morale : la publication au JO de l’arrêt rendu, ainsi que l’y autorise l’article L. 314-20 du Code des juridictions financières.

Ce dispositif a été introduit par la loi du 13 juillet 1971 en son article 31 : « les arrêts par lesquels la Cour de discipline budgétaire et financière prononcera des condamnations pourront, dès qu’ils auront un caractère définitif, être publiés, en tout ou partie, sur décision de la cour au Journal officiel de la République française ». Bien évidemment, avec cette sanction morale, c’est l’exemplarité qui est recherchée.

Les arrêts rendus par la CDBF peuvent faire l’objet d’un pourvoi en cassation devant le Conseil d’État.

L’une des caractéristiques de la CDBF réside dans sa faible activité contentieuse. En effet, depuis sa création, la CDBF a rendu près de 130 arrêts...

Pour Roger Léonard, s’interrogeant sur les raisons de la faible activité de la Cour, « la cause est essentiellement due à la volonté du législateur, qui a fixé de façon très limitative, l’étendue de la compétence et les conditions de saisine de la Cour » – Rapport de la Cour de discipline budgétaire du 7 février 1963 publié le 26 mars 1963, *JO documents administratifs* 1963 p. 137.

Bibliographie

- Descheemaeker (C.), *La Cour des comptes*, La documentation française 2005, 205 pages.
- Pellet (R.), *La Cour des comptes*, La découverte Paris 1998, 128 pages.
- Raynaud (J.) et Bertucci (J.-Y.), *Les juridictions financières*, Coll. Que sais-je ?, PUF, Paris 2004, 128 pages.

La Cour des comptes européenne

Plan du chapitre

Section 1 : Le contrôle des instances européennes

Section 2 : La coopération avec les États membres

Résumé

La Cour des comptes européenne exerce, au niveau européen, des compétences de contrôle sur les comptes des instances européennes afin de s'assurer de la bonne gestion financière des crédits européens. Mais dans la logique de réalisation des politiques menées par l'Union européenne qui impliquent, nécessairement, une attribution de fonds communautaires aux États membres, la Cour des comptes européenne exerce son contrôle en coopération avec les instances de contrôle nationaux – et particulièrement, en France, avec la Cour des comptes.

454. « La conscience financière de l'Union européenne » – Créée par le Traité de Bruxelles du 22 juillet 1975, la Cour des comptes européenne est entrée en fonction en octobre 1977 et siège à Luxembourg. Mais c'est avec le Traité de Maastricht que la Cour des comptes européenne a été reconnue comme l'une des cinq institutions des Communautés européennes. Elle se présente comme la « conscience financière de l'Union européenne ». Son objectif est de contribuer « à l'amélioration de la gestion financière des fonds communautaires à tous les niveaux de gestion, de manière à assurer l'optimisation des ressources dans l'intérêt des citoyens de l'Union ».

La Cour des comptes européenne est composée d'un ressortissant de chaque État membre désignés pour une période de six ans renouvelable. Le Conseil adopte, après consultation du Parlement européen, la liste des membres sur la base des propositions faites par chaque État membre.

Le président de la Cour des comptes européenne est désigné parmi eux pour un mandat de trois ans renouvelable. Le président veille à l'application des décisions de la CCE ainsi qu'à la bonne gestion de l'institution.

Précisons que la Cour des comptes européenne n'a aucune compétence en matière juridictionnelle. Par ailleurs, les rapports et avis qu'elle émet ne sont pas juridiquement contraignants.

Section 1

Le contrôle des instances européennes

455. La Cour des comptes européenne est chargée de l'examen des comptes de la totalité des recettes et des dépenses de l'Union européenne. Dans ce cadre, il lui appartient de s'assurer de sa bonne gestion financière.

Ces contrôles sont effectués, au besoin, auprès des institutions de la Communauté et des États membres – y compris dans les locaux de toute personne physique ou morale bénéficiaire de versements en provenance du budget de l'Union européenne.

Et la Cour des comptes elle-même fait procéder à un contrôle de ses comptes par un réviseur indépendant – chargé annuellement de vérifier les comptes de la gestion administrative interne de la Cour. Les rapports du réviseur sont, depuis 1992, publiés au Journal officiel de l'Union européenne.

La Cour des comptes européenne assiste également le Parlement européen et le Conseil dans l'exercice de leur fonction de contrôle de l'exécution du budget au travers de la déclaration d'assurance. Cette dernière concerne la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. 40 % de l'activité de la Cour des comptes européenne sont consacrés à la déclaration d'assurance.

456. La matérialisation du contrôle des comptes – À la clôture de chaque exercice, la Cour des comptes établit un *rapport annuel* (généralement, en novembre de chaque année) transmis aux institutions de l'Union et publié au Journal officiel de l'Union européenne, accompagné des réponses desdites institutions aux observations de la Cour des comptes européenne.

Ce rapport est également adressé aux Parlements nationaux ainsi qu'aux présidents des institutions supérieures de contrôle des États membres.

Des rapports annuels spécifiques peuvent aussi être réalisés sur des agences ou organes communautaires comme la Banque centrale européenne, l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, l'Agence européenne pour l'environnement, l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments, l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, l'Autorité européenne pour la sécurité des aliments ou encore l'Agence européenne pour la protection maritime...

La Cour des comptes européenne a également la possibilité de présenter, à tout moment, ses observations sous forme de *rapports spéciaux*, sur des questions

particulières. Ainsi en 1998, un rapport spécial relatif au bilan du système des ressources fondées sur la TVA et le PNB ou encore, cette même année, un rapport spécial sur l'importation à taux réduit dans la Communauté et l'écoulement sur le marché de produits laitiers néo-zélandais et de fromages suisses... En 2003, un rapport spécial relatif à l'aide à la production de coton ou encore en 2002, un rapport spécial relatif aux actions locales pour l'emploi.

Enfin, elle peut émettre des *avis* à la demande d'une institution communautaire – et notamment avant l'adoption de certains projets de réglementation communautaire à caractère financier.

Ces rapports et avis sont adoptés à la majorité des membres qui la composent.

Section 2

La coopération avec les États membres

457. Une coopération s'établit entre la Cour des comptes européenne et les institutions de contrôle nationales des États membres. L'article 248 du TCE (art. 287, Traité de Lisbonne) précise, en effet, que *le contrôle dans les États membres s'effectue en liaison avec les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, avec les services nationaux compétents. La Cour des comptes et les institutions de contrôle nationales des États membres pratiquent une coopération empreinte de confiance et respectueuse de leur indépendance.*

Et le Traité de Nice est assorti d'une déclaration par laquelle : *la Cour des comptes européenne et les institutions de contrôle nationales sont invitées à améliorer le cadre et les conditions de leur coopération, tout en maintenant leur autonomie respective.* À cet effet, a été mis en place un comité de contact composé du président de la Cour des comptes européenne et des présidents des institutions de contrôle nationales – qui se réunit une fois par an.

Très concrètement, ces contrôles peuvent porter sur l'utilisation des fonds structurels européens et, d'une manière générale, conduisent la Cour des comptes française, sur le territoire français, à vérifier l'emploi des crédits budgétaires européens par leurs bénéficiaires ultimes (collectivités locales, entreprises ou encore personnes privées).

Au sein de la Cour des comptes française, le service des relations internationales et des affaires européennes est chargé d'assurer le suivi administratif des procédures d'enquête initiées par la Cour des comptes européenne – en procédant, notamment, à la notification aux administrations concernées dont dépendent les services contrôlés, des enquêtes à mener.

Lors du comité de contact d'octobre 1998, les modalités d'organisation de ces enquêtes associant Cour des comptes européenne et institutions nationales de

contrôle ont été précisées. La Cour des comptes européenne est tenue de faire connaître aux institutions de contrôle nationales (ICN) toute enquête avec un délai de préavis de six à huit semaines. L'ICN est chargée d'adresser la lettre de secteur contenant les observations de la Cour des comptes européenne à l'administration nationale concernée. La Cour des comptes joue alors un rôle de liaison entre la CCE et le service contrôlé – facilitant le déroulement des visites sur le terrain des contrôleurs de la CCE, y compris en répondant aux problèmes de compréhension que peut susciter l'étude d'un service culturellement, administrativement et juridiquement différent.

Bibliographie

- Assemblée nationale, Rapport d'information n° 3505 – *Les relations entre la Cour des comptes européenne et les institutions financières nationales*, 20 décembre 2001.
- Belle (J.), « Institutions nationales de contrôle et Cour des comptes européenne, Déclaration d'assurance annuelle et certification », *RFFP* 2006, n° 93, p. 147.



Partie
2

L'élaboration des budgets publics

Chapitre 1	L'élaboration du budget de l'État
Chapitre 2	L'élaboration des budgets locaux
Chapitre 3	L'élaboration des lois de financement de la Sécurité sociale
Chapitre 4	L'élaboration du budget de l'Union européenne

458. Les périmètres des finances publiques précisés, c'est dans ces contextes que seront élaborés les budgets publics.

Tenant compte de leurs environnements économique, financier, normatif, jurisprudentiel, les autorités en charge de l'élaboration des budgets publics devront intégrer ces différents paramètres – dans un souci d'optimisation de la dépense publique.

Dans ce cadre, les perspectives offertes par la Lolf sont très symptomatiques d'un renouvellement de la procédure d'élaboration du budget de l'État dans un contexte de modernisation de la gestion publique. Afin de rationaliser la dépense publique, la procédure budgétaire a été adaptée à tous niveaux :

- au stade de l'élaboration du projet de budget et donc au sein des administrations avec une logique de justification des crédits demandés ;
- au stade de la présentation du budget avec une répartition des crédits par politiques publiques et l'engagement de réalisation de ces politiques en termes d'objectifs et de résultats ;

- au stade de l'adoption du budget par les parlementaires avec une rénovation du pouvoir financier du Parlement – rénovation indispensable pour garantir le respect des engagements ;
 - au stade de l'adoption de la loi de règlement avec la recherche d'une effectivité dans la sanction politique ;
 - au stade de l'exécution de la loi de finances avec un encadrement des mouvements de crédits opérés par le pouvoir exécutif ;
 - enfin, au stade du contrôle de l'exécution de la loi de finances avec, notamment, une confrontation des résultats obtenus aux objectifs poursuivis.
- Ces perspectives, totalement nouvelles, laissent augurer la révolution en profondeur qui touche actuellement l'Administration – que cela soit :
- l'État dans le cadre de l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 ;
 - la sécurité sociale dans le cadre de l'application de la loi organique du 2 août 2005 ;
 - les administrations décentralisées qui s'inscrivent nécessairement dans une logique de rationalisation de leurs dépenses publiques.

Chapitre 1

L'élaboration du budget de l'État

Plan du chapitre

Section préliminaire : De l'ordonnance du 2 janvier 1959 à la loi organique du 1^{er} août 2001

§1 : La nécessité d'une réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959

§2 : L'adoption de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

Section 1 : La notion clef de loi de finances

§1 : Les catégories de lois de finances

§2 : Le contenu des lois de finances initiales et rectificatives

Section 2 : Un budget élaboré en considération d'objectifs à atteindre

§1 : L'apparition d'une logique de résultats

§2 : La préparation du projet de loi de finances

Section 3 : Les principes budgétaires présidant à l'élaboration du budget de l'État

§1 : Le paradoxe du principe d'annualité

§2 : L'encadrement des principes d'unité et d'universalité budgétaires

§3 : Le principe de spécialité

§4 : L'équilibre du budget de l'État

§5 : L'apparition d'un principe de sincérité

Section 4 : L'adoption de la loi de finances

§1 : L'information des parlementaires

§2 : Les modalités d'adoption des lois de finances

Résumé

La loi organique du 1^{er} août 2001 présente, sous un prisme totalement nouveau, le budget de l'État – désormais budget décliné en objectifs et résultats à atteindre. Cette nouvelle logique, initiée par la Lolf, doit permettre de rationaliser la dépense publique : dépenser mieux pour dépenser moins. La Lolf entend, également, rénover le pouvoir financier des parlementaires – totalement bridé dans le cadre de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et qu'il convenait de revaloriser : le nouveau pouvoir d'amendement décliné des articles 40 de la Constitution et 47 de la Lolf doit permettre, parmi d'autres dispositions, aux parlementaires d'exercer un réel pouvoir financier à l'occasion de l'adoption des lois de finances.

459. L'élaboration du budget de l'État se formalise dans l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances – texte qui remplace définitivement, à compter du 1^{er} janvier 2006, l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Sur la base de ces dispositions, le budget de l'État est élaboré

- au moyen de lois de finances (section préliminaire) ;
- en considération d'objectifs à atteindre (section 1) ;
- dans le respect des principes budgétaires (section 2) ;
- et au terme de la procédure parlementaire d'adoption de la loi de finances (section 3) ;

460. La notion de budget vient de l'anglais *budget*, lui-même issu du vieux français *bougette* signifiant petit sac. Ainsi que le rappelle Gilbert Orsoni, le sens financier de la notion de budget est apparu en 1733 lorsque le chancelier de l'Échiquier, ministre des finances britannique présenta son rapport annuel avec cette formule : *to open the budget*, c'est-à-dire ouvrir la bourse pour l'année à venir – Orsoni G., *Science et législation financières, budgets publics et lois de finances*, Economica 2005 p. 206.

En France, l'importation de la notion de budget trouve une traduction juridique dans le décret du 31 mai 1862 qui définit en son article 5, le budget de l'État comme *l'acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes annuelles de l'État ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles*. Puis dans le décret n° 56-601 du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'État, en son article 1^{er} qui indique que *le budget de l'État prévoit et autorise, en la forme législative, les charges et les ressources de l'État. Il est arrêté par le Parlement dans la loi de finances qui traduit les objectifs économiques et financiers du Gouvernement*. Et effectivement, la caractéristique essentielle du budget de l'État est d'être un acte de prévision et d'autorisation (donné par le Parlement).

Section préliminaire

De l'ordonnance du 2 janvier 1959 à la loi organique du 1^{er} août 2001

461. La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a été adoptée sur le fondement des dispositions de l'article 46 de la Constitution du 4 octobre 1958. Cet article prévoit des modalités particulières d'adoption de ces lois qui ont vocation à préciser le contenu de la Constitution, dès lors que cette dernière en a admis la possibilité.

Ainsi, l'article 47 de la Constitution prévoit-il, en son premier alinéa, que le Parlement vote les projets de loi de finances *dans les conditions prévues par une loi organique*. De même, l'article 34 de la Constitution précise que les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État *dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique*.

Cette loi organique du 1^{er} août 2001 remplace l'ordonnance du 2 janvier 1959, précédent texte applicable – dans une perspective de revalorisation des pouvoirs financiers du Parlement et de rationalisation de la dépense publique.

Cette refonte du texte organique, véritable « Constitution financière », était devenue une nécessité mais le chemin fut long et escarpé avant que la Lolf ne soit adoptée.

§1. La nécessité d'une réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959

462. La réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 était devenue une nécessité notamment en raison des limites inhérentes de ce texte. Limites mises en évidence par le Conseil constitutionnel à l'occasion de nombreuses décisions se prononçant sur la constitutionnalité de lois de finances.

A. Les limites inhérentes au texte de 1959

463. L'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, prévue par les articles 34 et 47 C, succède au décret du 19 juin 1956 lequel établissait, pour la IV^e République, les modalités de présentation et de vote du budget.

Quarante-cinq articles développant les principes fondamentaux du droit budgétaire, définissant les lois de finances et en précisant les catégories (Titre I), déterminant le contenu et les modalités d'exécution des lois de finances (Titre II), indiquant les modalités de présentation et de vote des projets de lois de finances (Titre III).

L'ordonnance du 2 janvier 1959 détermine les modalités d'adoption des lois de finances. Elle a été adoptée dans un contexte particulier de transition entre les IV^e et V^e Républiques, dans les perspectives gaullistes de réaffirmation du pouvoir de l'exécutif et de maîtrise du parlementarisme.

464. Le contexte particulier d'adoption de l'ordonnance de 1959 – L'ordonnance du 2 janvier 1959 a été adoptée en application des dispositions de l'article 92 de la Constitution du 4 octobre 1958. Cet article, aujourd'hui abrogé, prévoyait que « les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et (...) au fonctionnement des pouvoirs publics seront prises, en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'État, par ordonnance ayant force de loi ».

La particularité de l'ordonnance du 2 janvier 1959 est de n'avoir jamais été soumise au contrôle de constitutionnalité. Le contexte historique d'adoption de l'ordonnance l'explique. Le Conseil constitutionnel, créé par la Constitution du 4 octobre 1958, n'était pas, à la date d'adoption de l'ordonnance, à même d'exercer ce contrôle.

L'ordonnance s'est donc insérée dans notre hiérarchie des normes alors même que, la jurisprudence du Conseil constitutionnel le démontrera ultérieurement, des dispositions apparaissaient non conformes à la Constitution.

465. « **L'obsolescence d'un texte** » – Par ailleurs, et après quarante années d'application, l'ordonnance s'intègre dans des dimensions juridiques différentes qu'il était nécessaire de prendre en considération. En effet, à côté des finances de l'État, se sont progressivement imposées les finances locales, sociales mais également européennes qui sont autant d'illustrations de « l'obsolescence d'un texte ¹ ».

En parallèle, les décisions du Conseil constitutionnel ont révélé un texte mal écrit, difficile à interpréter et lacunaire.

Document n° 30 – Proposition de loi organique tendant à modifier l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances (Proposition Migaud) – Assemblée nationale – 11^e législature – 2000 (extrait)

L'un des objectifs poursuivi par cette proposition tend à mieux assurer l'exercice des pouvoirs budgétaires du Parlement. Pour ce faire, a notamment été proposé que les crédits provisionnels soient supprimés et que les modalités de remise en cause des dispositions votées par le Parlement soient plus strictement encadrées.

Une proposition qui tend également à supprimer la notion de services votés, souvent considérée, du fait des modalités de vote, comme une incitation à l'immobilisme financier et une atteinte au pouvoir parlementaire.

La proposition de loi organique poursuit également un objectif d'amélioration de la lisibilité et de la sincérité des documents budgétaires pour permettre un meilleur contrôle parlementaire. Apparue avec la jurisprudence constitutionnelle, le principe de sincérité budgétaire serait inscrit dans la loi organique et la présentation des budgets ministériels s'effectuerait par programme afin d'offrir une lisibilité plus grande.

Est également proposé un renforcement du contrôle *a posteriori* au moyen de la loi de règlement. Sont également envisagées la suppression des budgets annexes, une délimitation de la procédure des comptes d'affectation spéciale qui doivent demeurer exceptionnels et une réglementation plus stricte des comptes spéciaux du trésor.

La proposition Migaud consacre également certaines orientations adoptées par le Conseil constitutionnel : l'assimilation aux lois de finances des lois spéciales susceptibles d'être votées lorsque la loi de finances de l'année $n + 1$ n'a pas été adoptée avant la fin de l'année n ; des précisions quant aux modalités de présentation des projets de loi de finances rectificative ; des éclaircissements sur les conditions de recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire...

1. Bouvier Michel, « La loi organique relative aux lois de finances », *AJDA* 2001, p. 877.

B. Les salutaires interventions du Conseil constitutionnel

466. Les interprétations nécessaires d'un texte – Très rapidement, l'ordonnance du 2 janvier 1959 révéla ses limites. Le texte de l'ordonnance recèle, en effet, des contradictions avec la Constitution.

Des contradictions auxquelles le Conseil constitutionnel a remédié sans pour autant porter atteinte à la valeur juridique reconnue à l'ordonnance. En effet, le Conseil constitutionnel a affirmé que la conformité à la Constitution des lois organiques prises par voie d'ordonnance ne pouvait être contestée – Cons. const., 15 janvier 1960, Loi modifiant l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, 60-6 DC et qu'une déclaration de non-conformité pouvait être prononcée dès lors qu'une loi de finances méconnaissait les dispositions de l'ordonnance organique – Cons. const., 11 août 1960, Redevance radiotélévision, 60-8 DC.

Sur ce point, la jurisprudence constitutionnelle prend une réelle dimension en terme d'interprétation des dispositions organiques. Schématiquement, il est possible de juxtaposer l'ordonnance de 1959, l'interprétation qui a pu en être donnée de certaines de ses dispositions par le Conseil constitutionnel et la consécration de l'interprétation jurisprudentielle par la nouvelle loi organique de 2001 – à la manière d'un triptyque.

Un schéma qu'il est possible de déceler, notamment, pour :

- l'application et l'interprétation à donner aux articles 40 de la Constitution et 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959² ;
- déterminer la portée juridique qu'il convient d'accorder aux verbes « voter » et « adopter »³ ;
- les précisions apportées à la notion de lois de finances⁴ ;
- la détermination du régime juridique applicable aux lois de finances rectificatives⁵.

467. Un texte éclairé par la jurisprudence constitutionnelle – En définitive, la compréhension de l'ordonnance organique passait nécessairement par une étude de la jurisprudence constitutionnelle.

Et les occasions pour le Conseil constitutionnel d'intervenir n'ont pas manqué dès lors que la réforme constitutionnelle du 29 octobre 1974 avait élargi à 60 députés ou 60 sénateurs, la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité. Depuis cette réforme, c'est de manière quasi systématique que le Conseil constitutionnel a été saisi des lois de finances adoptées par les parlementaires.

2. Cf. n° 695 et s.

3. Cf. n° 691.

4. Cf. n° 499 et s.

5. Cf. p. 502.

Ce sont autant de décisions qui ont permis au Conseil constitutionnel de préciser l'ordonnance de 1959 dans ses applications, implications et interprétations.

§2. L'adoption de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

468. L'adoption inespérée d'un nouveau texte organique – Avec la loi organique du 1^{er} août 2001, ce sont deux axes essentiels de réforme qui sont poursuivis : rénover le pouvoir financier des parlementaires⁶, d'une part, et rationaliser la dépense publique (dépenser mieux), d'autre part.

Ceci conduit à instaurer, avec la Lolf, une nouvelle logique de gestion, en conformité avec les exigences européennes. Le Pacte de stabilité et de croissance impose, en effet, aux États membres qu'ils communiquent aux instances communautaires leur programme pluriannuel de finances publiques⁷.

Plusieurs dimensions s'inscrivent dans ces perspectives de réforme de l'État. En effet, l'application de la Lolf transcende les différentes réformes engagées au sein de l'administration d'État au point de s'imposer à elles. Ainsi, il n'est désormais plus envisageable de réformer la fonction publique sans tenir compte des impératifs de nouvelles gestions de la ressource humaine qu'impose l'application de la Lolf – illustration parmi tant d'autres des implications de ce texte.

Par ailleurs, si l'on envisage le contexte d'adoption de la Lolf, le constat serait celui d'une adoption inespérée. Une véritable arlésienne que cette refonte du texte de 1959.

Adoptée, la loi organique doit désormais lever les obstacles qui se dressent devant elle dans son application – de la détermination des missions et programmes, en passant par celle des indicateurs de résultats, jusqu'au régime de responsabilité supporté par le gestionnaire, autant d'incertitudes progressivement levées...

A. Une adoption inespérée

469. Une « conjonction astrale » favorable à l'adoption du nouveau texte organique – De l'aveu même des parlementaires, l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances relève de la « conjonction astrale » – ainsi que l'a souligné Raymond Forni, président de l'Assemblée nationale en séance parlementaire – 7 février 2001.

Ce texte, d'initiative parlementaire, n'en est pas moins la 36^e tentative de réforme de l'ordonnance (24 propositions à l'Assemblée nationale, 11 au Sénat). Autant dire que cette énième tentative ne se présentait pas, de prime abord, avec

6. Cf. n° 661 et s. et n° 695 et s.

7. Cf. n° 255 et s.

plus de chances de succès que les autres. Sauf que, cette 36^e tentative a bénéficié de cette fameuse *conjonction astrale*.

470. Des volontés politiques concordantes – Elle a, tout d'abord, bénéficié d'un concours de personnalités – et de volontés politiques de droite comme de gauche.

Ainsi, Laurent Fabius (PS) – Président de l'Assemblée nationale du 12 juin 1997 au 27 mars 2000 – au moment où le texte est en gestation, devient ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie du 27 mars 2000 au 7 mai 2002 – lorsque le texte est adopté par les parlementaires. Autant dire que Bercy, en la personne de son ministre, n'a pas constitué un obstacle dans l'adoption de ce texte.

Également, Alain Lambert (UDF) – ministre délégué au Budget à compter du 7 mai 2002 – et anciennement Président de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation lors de l'adoption de la Lolf (sénateur du 27 septembre 1992 au 7 mai 2002) – dont il convient de reconnaître le rôle majeur joué dans l'élaboration de la Lolf.

Ainsi, deux volontés politiques, issues des rangs du législateur et perpétuées au sein de l'exécutif. Deux illustrations, deux orientations politiques distinctes, deux hémicycles mais une seule volonté commune dont la Lolf est la concrétisation.

Et en effet, la Lolf a été adoptée à la quasi-unanimité par les députés et les sénateurs, seul le parti communiste s'étant abstenu.

Ainsi que le souligne Jean Arthuis – Président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation du Sénat – rapport parlementaire sénat n° 388 – 9 juillet 2003 – « l'adoption de la Lolf témoigne (...) d'une volonté partagée entre l'exécutif et le législatif à la fois de revaloriser le rôle du Parlement, de rendre plus transparente les finances publiques et de doter la France des outils nécessaires à sa réforme ».

471. Or, les circonstances qui ont permis la réalisation de la Lolf, pourraient également être celles conduisant à son échec. Ainsi que l'a très clairement indiqué G. Carcassonne, « l'apport considérable de la Lolf, aujourd'hui, repose tout entier sur une poignée de gens. Que Didier Migaud, Alain Lambert ou encore Michel Bouvard soient appelés à d'autres fonctions, que les actuels présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances se trouvent remplacés par des titulaires moins motivés et retomberont tous les espoirs que la Lolf avait levés. Il ne restera plus que les complications inévitables qu'elle a dû introduire et dont le ministère des finances saura user pour étendre à nouveau son pouvoir, sans nécessairement améliorer ses performances ni soumettre qui-conque, à commencer par lui-même, à d'autres contrôles que le sien ». Carcassonne G., « La Lolf et le renouveau du contrôle », *RFFP* 2007, n° 97 p. 84.

472. Une « conjonction astrale » relayée par un contexte de mise en œuvre approprié – La Lolf a également bénéficié d'un contexte de mise en œuvre adapté – avec notamment le départ massif en retraites de quelques 10 000 fonctionnaires à l'horizon 2010. Ces départs constituent, bien évidemment, un atout majeur dans une mise en œuvre effective de la Lolf avec la possibilité, dans une perspective de gestion de la ressource humaine, de profiter de ces retraites pour alléger le poids des dépenses de personnel⁸.

Document n° 31 – Assemblée nationale – Compte rendu analytique de la séance du 7 février 2001 (extrait) http://assemblee-nationale.fr/11/cra/2000-2001/2001020715.asp#P149_35967

Propos de Didier Migaud, rapporteur de la Commission spéciale (chargée de l'élaboration de la loi organique relative aux lois de finances) – « Lorsque, à l'automne 1998, vous avez réuni en votre qualité de président de l'Assemblée nationale un groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, vous doutiez-vous, Monsieur le Ministre, que nous nous retrouverions dans cet hémicycle plus de deux ans après pour procéder à une révision complète de la « Constitution financière » de l'État ?

Il aura fallu pour cela lever un tabou : celui de l'intangibilité de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Ce texte, élaboré dans le secret des bureaux, aura mieux résisté à l'épreuve du temps que la Constitution elle-même. Pourtant, pas moins de trois douzaines de propositions ont été proposées depuis l'automne 1959 pour modifier une ordonnance dont René Pleven avait observé qu'elle vidait de leur substance les pouvoirs attribués au pouvoir législatif.

Aucune de ces tentatives n'ayant abouti, nous devons nous réjouir que Laurent Fabius, ministre des finances n'ait pas oublié Laurent Fabius, président de l'Assemblée nationale, et qu'il ait encouragé une réforme que son successeur, Raymond Forni, a personnellement soutenue depuis son élection.

Le moment est historique, et il est marqué par un concours de circonstances propice. Il y a en effet autour de cette réforme une conjonction toute particulière de volontés de revenir, dans le respect de la Constitution, sur les conséquences mutilantes du parlementarisme « hyperrationalisé » que l'ordonnance a imposé en matière budgétaire.

Le constat est partagé par tous. Manquant d'exigence en matière de transparence et de sincérité, l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne permet pas une gestion budgétaire efficace.

L'application pointilliste du principe de spécialité fait incontestablement obstacle à la bonne gestion des services publics.

Ce constat est du reste largement partagé par le Sénat, qui a entrepris en 1999 des travaux convergents. Le président Alain Lambert considère ainsi qu'il convient de s'orienter dans une démarche visant à améliorer la gestion publique et à mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement.

Cette convergence parlementaire – qui transcende les clivages partisans – a été bien comprise par le Gouvernement, qui ne l'a pas réduite à une revendication corporatiste du Législatif contre l'Exécutif. Dès le début de l'année dernière, le Premier ministre a ainsi fait part de son souhait de revoir l'ordonnance « avec le Parlement ». L'inscription à l'ordre du jour prioritaire de la proposition de loi organique que j'ai présentée prouve, s'il en était besoin, de la volonté du Gouvernement.

8. Cf. n° 38 et s.

(...)

Raymond Forni, Président de l'Assemblée nationale, président de la Commission spéciale

– L'occasion qui nous réunit aujourd'hui est en effet historique, à plusieurs titres, et en premier lieu par le temps qu'il nous a fallu pour la préparer, puisque trente-cinq tentatives de réforme ont précédé celle-ci. Toutes ont enrichi notre réflexion, et nous ont permis de comprendre que la situation qui remonte à 1959, ne pouvait plus durer. Les critiques ont fusé dès que l'ordonnance a été prise, en dehors de toute intervention parlementaire, et Didier Migaud a rappelé à juste titre les remarques de René Pleven, dès la première discussion budgétaire tenue dans le cadre de l'ordonnance organique. Malgré cela, des années de cheminement ont été nécessaires pour que tous soient convaincus. Car, pendant des décennies, les oppositions successives n'ont été persuadées de l'importance de la réforme qu'aussi longtemps qu'elles n'étaient pas au pouvoir...

(...)

Ce texte devrait donc nous permettre de passer des trois « L » si fort décriées par Edgard Faure aux trois « S » : sincérité, stabilité et simplicité.

La sincérité, inscrite dans la proposition, est indispensable à la crédibilité de la réforme. La stabilité permettra que les crédits soient enfin présentés à structure constante, ce qui permettra de comprendre l'évolution réelle de la dépense, et donc les priorités véritables des gouvernements successifs. Enfin, la discussion et le vote par missions et programmes rendra plus simple un débat et des votes jusqu'à présent articulés autour de 848 chapitres. De même, leur examen, en loi de règlement, en fonction de critères d'efficacité, permettra des discussions budgétaires enfin maîtrisées par tous.

Les circonstances sont évidemment favorables, car nombreux sont ceux qui ont souhaité s'engager dans cette réforme, au point que l'on pourrait parler de « conjonction astrale ».

473. L'absolution constitutionnelle – En revanche, et très logiquement, la loi organique du 1^{er} août 2001 a été soumise au contrôle de constitutionnalité. L'article 61, al. 1 de la Constitution prévoit, en effet, que les lois organiques doivent, obligatoirement, être soumises au contrôle de constitutionnalité. Le Conseil constitutionnel a rendu sa décision le 25 juillet 2001 – Cons. const., 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, 448 DC – et les dispositions censurées n'ont guère porté atteinte à l'économie générale du texte. Là encore, la *conjonction astrale* a œuvré : en effet, la constitutionnalité de l'article 47 de la Lolf (article primordial en ce qu'il rénove le pouvoir financier des parlementaires) aurait pu être contestée mais ne l'a pourtant pas été⁹.

La *nouvelle Constitution financière* enfin adoptée, l'essai doit maintenant être transformé. La mise en œuvre de la Lolf est un pari – celui des obstacles surmontés dont certains, alors que la Lolf est désormais pleinement applicable depuis le 1^{er} janvier 2006, ne le sont pas encore.

B. Un chantier en perspective

474. Une mise en chantier progressive – C'est progressivement que la Lolf est entrée en vigueur. Le législateur organique a, en effet, prévu que l'ordonnance serait abrogée au 1^{er} janvier 2005 et que ses dispositions demeureraient

9. Cf. n° 700 et s.

applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et aux années antérieures (art. 67, Lolf).

Une entrée en vigueur progressive justifiée par l'importance d'un texte – dont l'application pleine et entière est censée *révolutionner* le fonctionnement de l'administration.

I – L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOLF

475. Les profondes réformes suscitées par la Lolf devaient conduire à s'assurer d'une mise en œuvre progressive de ce texte et ce, dès la loi de finances pour 2002.

En définitive, c'est avec la loi de finances pour 2006 que la Lolf est devenue pleinement applicable. L'année 2005 fut donc une année de transition : avec une loi de finances pour 2005 soumise pour l'essentiel à l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et une loi de finances pour 2006 préparée, présentée et adoptée conformément aux dispositions de la Lolf.

Le document ci-après reprend les dispositions de la Lolf en précisant leur date d'application :

Document n° 32 – Modalités d'entrée en vigueur de la Lolf

2002

19 articles de la LOLF entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2002 :

- les annulations de crédits – article 14 ;
- la définition des ressources et des charges de trésorerie – articles 25 et 26, à l'exception du 3^o relatif aux disponibilités des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;
- le principe de sincérité des lois de finances – article 32 ;
- l'évaluation par les lois de finances des conséquences financières des dispositions législatives ou réglementaires affectant les ressources ou les charges de l'État – article 33 ;
- le monopole des lois de finances pour l'affectation d'une ressource établie au profit de l'État à une autre personne morale – article 36 ;
- le délai de dépôt des « jaunes » (au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale, en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels ils se rapportent – article 39 al. 2 ;
- le vote obligatoire, en première lecture, sur le projet de loi de règlement de l'année n - 1 avant la mise en discussion du projet de loi de finances de l'année n + 1 – article 41 ;
- l'adoption de la première partie de la loi de finances avant la discussion de la seconde – article 42 ;
- le délai d'envoi des questionnaires parlementaires et le délai de réponse – article 49 ;
- le dépôt du rapport économique et financier et la présentation des perspectives d'évolution des recettes et des dépenses des administrations publiques – article 50 ;
- le dépôt du rapport sur les prélèvements obligatoires et le débat qui s'en suit – article 52 ;
- les documents joints au projet de loi de finances rectificative – article 53 ;

	<ul style="list-style-type: none"> – l'évaluation de l'incidence financière des dispositions des projets de loi de finances – article 55 ; – les missions de contrôle et d'évaluation des commissions des finances – article 57 ; – les missions d'assistance de la Cour des comptes – article 58, à l'exception des 4^o et 5^o relatifs au rapport de la Cour sur l'exécution des crédits par programme et à la certification des comptes de l'État ; – le pouvoir des commissions des finances de saisir le juge afin de faire cesser les entraves aux missions de contrôle et d'évaluation sous peine d'astreinte – article 59 ; – l'obligation pour le Gouvernement de répondre aux missions de contrôle et d'évaluation – article 60 ; – les décrets d'application de la loi organique – article 68.
2003	<p>Entrée en vigueur du débat d'orientation budgétaire – article 48 – incluant :</p> <ul style="list-style-type: none"> – une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport économique, social et financier ; – une description des grandes orientations de la politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ; – une évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ; <p>à l'exception du 4^o relatif à la présentation de la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2005.</p>
2004	<ul style="list-style-type: none"> – Suppression des taxes parafiscales – article 63 – Entrée en vigueur des régimes d'exception législative à l'obligation de dépôt des collectivités locales – article 26-3^o. – Sera joint au projet de loi de finances pour 2005, une première présentation au Parlement des missions et programmes et des objectifs et indicateurs associés – article 66.
2005	<ul style="list-style-type: none"> – Entrée en vigueur des règles relatives à la préparation du projet de loi de finances pour 2006, qui sera le premier à être préparé et exécuté en appliquant l'ensemble du dispositif de la LOLF
1 ^{er} janvier 2006	<p>Entrée en vigueur de la première loi de finances faisant application de la LOLF.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Application au projet de loi de règlement de l'année 2005, du délai de dépôt fixé au 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution – article 64.

La Cour des comptes voit dans « l'entrée en vigueur de la Lolf, réforme essentielle », l'occasion « du fait de l'obligation de justification des dépenses au premier euro, de la mise en place d'objectifs et d'indicateurs par programme et des informations nouvelles qu'apportera la tenue d'une comptabilité d'exercice en matière de charges à payer ou de provisions pour risques et charges, de mettre à plat l'ensemble de la dépense de l'État » – Rapport Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2004. Une occasion unique de maîtriser la dépense publique et partant, de maîtriser l'endettement et donc le déficit du budget de l'État.

II – LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF¹⁰

476. Avec la Lolf, les parlementaires se sont dotés d'un formidable outil de contrôle de l'exécutif – en terme d'objectifs fixés et de résultats obtenus. À la lecture, la Lolf dévoile des réels mécanismes de maîtrise de la dépense publique et de rénovation du pouvoir financier du Parlement. Mais en définitive, et ainsi que le reconnaissent eux-mêmes les parlementaires, ne figurent dans la Lolf que des grandes lignes directrices, une philosophie générale qu'il appartient à l'administration de mettre en pratique. Didier Migaud, père fondateur de la Lolf l'exprime ainsi : « nous faisons confiance en la capacité imaginative de l'administration, mais nous savons combien les rigidités, les pesanteurs sont grandes et nous avons quelques inquiétudes sur le fait que la façon dont la réforme avance nous conduit à avoir posé le toit avant d'avoir travaillé les fondations » – propos tenus lors du colloque organisé par le Gerfip sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, 12 novembre 2002, à l'Assemblée nationale.

L'administration peut se le tenir pour dit... Les parlementaires ont, avec la Lolf, de grands desseins, à l'administration de transformer l'essai...

477. Mais une réforme d'une telle envergure devait nécessairement occasionner des doutes au sein de l'administration – quant aux modalités pratiques de mise en œuvre de ce texte.

Livrée à elle-même, l'administration a pu se trouver relativement perplexe quant à l'attitude qui devait être la sienne. Le colloque du 12 novembre 2002 est d'ailleurs symptomatique du malaise qui a pu saisir l'administration et du dialogue de sourds qui a pu en résulter. Un colloque portant sur la mise en œuvre de la Lolf pouvait être l'occasion pour l'administration de trouver réponses à ses questions – d'autant que les intervenants, Alain Lambert et Didier Migaud, pères fondateurs de la Lolf, étaient probablement les mieux placés pour résoudre les interrogations suscitées par l'application de ce texte. C'est vraisemblablement ainsi que l'a envisagé le Directeur en charge de la Lolf au sein du ministère des sports, soucieux d'accomplir au mieux la mission qui lui avait été confiée et qui espérait trouver réponses à ses questions. La réponse qui lui a été donnée est édifiante : se réjouissant de ce qu'au ministère des sports, il y ait un responsable de la mise en œuvre de la Lolf, Didier Migaud admet ne pas avoir « encore toutes les réponses aux questions » qu'il se pose, mais qu'en définitive, c'est à lui de faire ce travail, en liaison avec son ministère et avec le ministre chargé de la réforme budgétaire » et de l'inviter à lui faire des propositions...

10. Certains développements de ce paragraphe emmènent le lecteur vers des notions non encore étudiées à ce stade. Il peut être conseillé, pour leur pleine compréhension, de procéder à une relecture de ce paragraphe, une fois achevée celle des développements consacrés à l'élaboration du budget de l'État.

478. La chose est donc entendue : les parlementaires savent ce qu'ils veulent – ou plutôt savent ce qu'ils ne veulent pas : pas de définition pratique de ce qu'est une mission ou un programme, mais une idée précise de ce qu'ils ne peuvent pas. Sur ces bases, à l'administration de faire preuve d'inventivité... pour « une des réformes les plus importantes et les plus lourdes que l'État ait engagée depuis le début de la V^e République » – Intervention du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, Michel Sapin lors d'un colloque organisé le 10 octobre 2001 à Bercy sur la mise en œuvre de la Lolf.

Si le chantier de mise en œuvre de la Lolf est immense, trois pans s'en dégagent néanmoins :

- la détermination des missions et des programmes ;
- la détermination des objectifs et l'élaboration des indicateurs de résultats et enfin ;
- la responsabilisation du gestionnaire.

a) La délicate détermination des missions¹¹ et des programmes

479. Les missions et programmes constituent la nouvelle architecture de présentation des crédits au sein des lois de finances. Les crédits seront répartis entre missions, elles-mêmes divisées en programmes (ou en dotations¹²).

1) La mission, expression d'une politique publique

480. Une mission composée de programmes – Telle qu'elle est définie par l'article 7 de la Lolf, la mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. L'interdiction est donc affirmée : une mission ne peut être composée d'un seul programme.

Or, les premières ébauches de la répartition des crédits présentées par le Gouvernement ont clairement fait apparaître une présentation de certaines missions en mono-programmes.

Ainsi, lors de leur rapport d'information d'avril 2004, les députés ont indiqué au Gouvernement qu'il convenait « de supprimer les missions *mono-programme*. Celles-ci sont en effet contraires à l'article 7 de la loi organique qui exclut explicitement (...) qu'une mission soit composée d'un seul programme », ce qui aurait, au surplus, pour inconvénient « de limiter le droit d'amendement prévu par l'article 47, dans la mesure où, au sein de ces missions, les parlementaires ne pourraient exercer leur droit d'amendement qu'en scindant l'unique programme prévu en plusieurs unités, là où pour les missions *multi-programmes*, il leur suffirait de proposer des transferts entre les programmes existants » – AN, Rapport d'information sur la mise en œuvre de la Lolf, avril 2004, n° 1554, p. 11.

11. Cf. n° 24 et 35.

12. Cf. n° 546.

Ce point, relevé par les parlementaires, n'a toutefois pas suffi à supprimer de telles missions. Ainsi, le Conseil constitutionnel, dans sa décision relative à la loi de finances pour 2006 – 29 décembre 2005, 530 DC – a relevé le caractère mono-programme de certaines missions mais s'est toutefois refusé à les censurer, estimant que ces présentations mono-programme s'inscrivaient « dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire » et « qu'afin de laisser aux autorités compétentes le temps de procéder aux adaptations nécessaires et de surmonter les difficultés inhérentes à l'application d'une telle réforme, la mise en conformité des missions *mono-programme* et des nouvelles règles organiques pourra n'être effective qu'à compter de l'année 2007 ». Sous cette réserve, le Conseil constitutionnel en déduit qu'il n'y a pas lieu de déclarer ces missions contraires à la Constitution. Il est toutefois bien évident que de telles missions heurtent le pouvoir financier des parlementaires dès lors qu'ils n'ont pas la faculté, sur de telles missions, d'exercer leur pouvoir d'amendement¹³ (lequel ne se pratique qu'entre programmes d'une même mission).

481. Une mission peut être interministérielle – L'article 7 de la Lolf précise également que les crédits ouverts par les lois de finances sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères.

Une mission peut donc être interministérielle. Et c'est d'ailleurs un souhait fervent exprimé par les parlementaires lors des discussions préalables à l'adoption de la Lolf que les missions soient interministérielles autant que cela est possible. Le Sénat avait, néanmoins, minimisé la portée de cette interministérialité en indiquant que « les missions interministérielles doivent être l'exception, et non la règle, compte tenu de la fragmentation des programmes qu'elle implique » – Sénat, Rapport d'information sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Lolf, n° 388, juillet 2003.

Les premières ébauches de répartition des crédits ont significativement éludé cette possibilité – y compris dans des hypothèses où manifestation certains services auraient pu prendre place au sein d'une même mission. L'exemple peut ainsi être cité d'une mission Sécurité ne comprenant que la Police nationale sans comprendre les crédits de la Gendarmerie ! Les parlementaires y ont vu l'exemple le plus symptomatique et ont regretté qu'une telle scission fasse perdre à la maquette une grande part de sa lisibilité – AN, Rapport d'information sur la mise en œuvre de la Lolf, avril 2004, n° 1554, p. 12. Selon ce rapport, « la prise en compte de la dimension interministérielle des politiques publiques suppose (...) le regroupement des crédits de la police et de la gendarmerie dans une même mission. En outre, les actions, les objectifs et les indicateurs des deux programmes doivent être harmonisés pour permettre une évaluation comparée des performances des deux forces de sécurité ». Tenant

13. Cf. n° 695.

compte de cette observation, le Gouvernement a associé au sein d'une même mission Sécurité, la Gendarmerie nationale et la Police nationale.

Avec la loi de finances pour 2008, 11 des 34 missions composant le budget général de l'État sont interministérielles.

2) *Le programme, ensemble cohérent d'actions*

482. Tel qu'il est défini par l'article 7 de la Lolf, le programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère.

483. Le programme doit être ministériel – Le programme est donc nécessairement ministériel. Les parlementaires avaient souhaité pousser la logique de la Lolf jusqu'à reconnaître au programme une vocation interministérielle. Mais le risque d'une dilution des responsabilités les a conduit à circonscrire le programme à la sphère ministérielle (dès lors que le programme est présenté comme la clef de voûte d'un engagement sur des objectifs et des résultats à atteindre). En effet, partager la responsabilité entre différents responsables du programme, aurait probablement conduit, notamment en cas d'objectifs non atteints, à en rejeter la responsabilité sur le co-responsable...

C'est donc en toute lucidité que les parlementaires ont assuré la viabilité du système de responsabilité par une individualisation de la responsabilité supportée.

484. De la détermination du nombre de programmes – Par ailleurs, le programme doit présenter une relative unité en termes d'actions. Or, certains programmes ne respectent pas forcément cette unité et au contraire, se présentent dans un contexte de globalisation et donc de fongibilité excessives¹⁴ – AN, Rapport d'information sur la mise en œuvre de la Lolf, n° 1554, avril 2004 p. 14. Dans ce même rapport, le nombre de programmes était alors fixé à 141 – en remplacement des 848 chapitres prenant place au sein des lois de finances adoptées dans le cadre de l'ordonnance de 1959. Avec la loi de finances pour 2008, 123 programmes ont été retenus au titre du budget général de l'État¹⁵... Une crainte peut, ici, apparaître dès lors que l'unité de spécialité¹⁶ traduit le pouvoir d'amendement des parlementaires¹⁷.

Cette nouvelle philosophie de répartition des crédits budgétaires conduit, désormais, à qualifier, le budget de l'État de budget de résultats – par opposition au budget de moyens adopté dans le cadre de l'ordonnance de 1959.

14. Sur les notions de globalisation et de fongibilité des crédits, cf. n° 492 et s.

15. 123 programmes auxquels doivent s'ajouter 910 dotations (relevant des missions Pouvoirs publics et Provisions).

16. Cf. n° 628.

17. Cf. n° 624 et s. – développements consacrés au principe de spécialité et n° 695 et s. – développements consacrés au pouvoir d'amendement des parlementaires.

**TABLEAU N° 55 – ÉVOLUTION DU NOMBRE DE MISSIONS
ET DE PROGRAMMES**

	2006	2007	2008
Budget général de l'État			
Nombre de missions	34	34	34
Nombre de missions interministérielles	8	9	11
Nombre de programmes	123	122	123
Nombre de dotations	8	9	10
Budget de l'État			
Nombre de missions	49	48	49
Nombre de missions interministérielles	8	9	11

3) *La traduction déconcentrée des programmes*

485. La Lolf ne prévoit de déclinaison des crédits qu'au travers des missions, programmes et actions. Mais concrètement, la mise en œuvre de la Lolf a suscité une déclinaison de chaque programme en budgets opérationnels de programme (BOP) et une déclinaison de ces derniers, en unités opérationnelles (UO) – Ceci afin de garantir la *gouvernabilité* des programmes.

Ainsi que le relevait le rapport d'information de l'Assemblée nationale d'avril 2004 – AN, Rapport d'information sur la mise en œuvre de la Lolf, n° 1554, p. 16 – « l'attribution d'une réelle capacité de pilotage aux gestionnaires passe par l'approfondissement de la réflexion sur le partage des responsabilités ».

Ces déclinaisons doivent également permettre un rapprochement de la gestion des crédits au terrain – dans un cadre territorial ou au sein d'un service.

Trois niveaux de responsabilité ont donc été envisagés :

- les responsables de programme¹⁸ – qui se positionnent au niveau de l'architecture telle qu'elle se dégage de la lecture de la loi de finances ;
- les gestionnaires de budget opérationnel de programme (BOP) responsables d'actions ou de sous-actions ;

Ces gestionnaires vont disposer, au niveau de leur BOP, de la fongibilité des crédits et seront responsables des résultats obtenus.

- les chefs d'unité opérationnelle responsables d'objectifs opérationnels, déclinés au sein d'un BOP.

486. Le budget opérationnel de programme – Chaque BOP se présente selon les mêmes attributs que le programme dont il dépend : ensemble globalisé de

18. Pour une liste des missions, programmes et responsables de programme, voir Damarey (S.), *Manuel – Exécution et contrôle des finances publiques*, coll. Fac-Universités, Gualino éditeur, n° 257.

moyens associés à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats. Le BOP procède ainsi à une déclinaison en objectifs opérationnels. En d'autres termes, le BOP regroupe la part des crédits d'un programme mis à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité (ex. : une ou plusieurs des actions du programme) ou pour un territoire (au niveau régional, départemental...) – selon la définition qui en est donnée par le Guide méthodologique pour l'application de la Lolf.

Cette répartition se détaille au travers de 2 300 budgets opérationnels de programme, dont près de 2 000 au niveau des services déconcentrés.

Cette déclinaison est bien évidemment essentielle à la mise en œuvre effective de la Lolf. La Cour des comptes devait toutefois déplorer que « l'impact de (cette déclinaison) sur les performances de l'État est au moins aussi important que la mise au point d'objectifs et d'indicateurs : en redistribuant les circuits de dépense et les responsabilités, en opérant des choix fondamentaux en matière de déconcentration, la Lolf suscite de nouvelles opportunités, mais aussi de nouveaux risques » – Cour des comptes, Première analyse des stratégies, objectifs et indicateurs présentés dans les avant-projets annuels de performances. Note de synthèse, p. 24.

b) La détermination des objectifs et des indicateurs de résultats

487. Les objectifs et indicateurs associés aux programmes – Ainsi que le précise l'article 7 de la Lolf, le programme est destiné à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions 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.

Pour chaque programme, doivent donc être déterminés les objectifs et indicateurs associés. Dans ce cadre, « l'exercice a consisté à présenter les programmes, leurs actions et leur stratégie, en justifiant le choix des objectifs, limités à cinq (avec une tolérance à dix pour les programmes les plus importants en termes de crédits ou d'enjeu politique) et des indicateurs (deux indicateurs en moyenne par objectif) » – Soumet Jean-François (Directeur du personnel, de la modernisation et de l'administration), « Transparence et performance dans le budget du Minefi », *RFFP* 2005, n° 89, p. 35 – et ce, en conformité avec les indications données par le Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs, juin 2004.

488. L'évaluation de la performance de l'activité administrative – La première démarche incite donc le gestionnaire à déterminer ses objectifs – en fonction des priorités qu'il se fixe. Chaque objectif doit pouvoir être mesuré au moyen d'indicateurs de résultats.

Les objectifs de performances peuvent traduire trois dimensions de la performance :

- l'efficacité socio-économique (le point de vue du citoyen qui perçoit l'activité de l'administration au travers de son impact socio-économique – le résultat final de l'action de l'État) ;
- la qualité du service rendu à l'utilisateur ;
- l'efficacité de la gestion, c'est-à-dire le rapport entre les moyens et les résultats.

489. Parmi ces objectifs, les parlementaires, dans leur vision de la Lolf, expriment une préférence pour les objectifs d'efficacité – dans une logique de maîtrise de la dépense publique.

Or, les parlementaires ont pu regretter, à l'occasion de l'analyse des avant-projets annuels de performances joints au projet de loi de finances initial pour 2006 que sur les 671 objectifs affichés, seuls 211 étaient des objectifs d'efficacité – Assemblée nationale, Rapport d'information sur la mise en œuvre de la Lolf (16 mars 2005), n° 2161, p. 23 – et partagent l'avis de la Cour des comptes qui, constatant la faiblesse numérique de ces objectifs, le déplore d'autant plus « qu'ils sont très importants pour la problématique de la maîtrise de la dépense publique » – Cour des comptes, Première analyse des stratégies, objectifs et indicateurs présentés dans les avant-projets annuels de performances. Note de synthèse p. 20. Essayant de justifier cette faiblesse, la Cour des comptes la justifie par « un investissement méthodologique souvent trop faible pour parvenir à mesurer correctement les performances » – p. 17.

Tandis que le Sénat a tenu à souligner que la culture de performance devait se distinguer du culte des indicateurs – déplorant le manque de lisibilité de certains objectifs et indicateurs vagues, imprécis, « jargonnant », mystérieux, incompréhensibles, complexes... – Sénat, Rapport d'information n° 220 – LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ?

Au travers des 123 programmes du budget général de la loi de finances pour 2008, se déclinent 621 objectifs et 1 276 indicateurs.

490. L'élaboration des indicateurs de résultats – Aussi délicate soit l'élaboration des objectifs et des indicateurs de résultats, un écueil doit également être évité pour s'assurer d'une mise en œuvre effective de la Lolf : associer, tant que faire se peut, les échelons déconcentrés au processus d'élaboration. En effet, seule une telle association permettra de diffuser la culture de performance au sein des administrations et d'assurer, par le biais du facteur humain, le succès de la mise en œuvre de la Lolf. Or, le constat est que « si les administrations centrales se sont fortement impliquées dans le choix des objectifs et les indicateurs, rares ont été les administrations déconcentrées ou les opérateurs de l'État ayant été étroitement associés à cet exercice » – Assemblée nationale, Rapport d'information sur la mise en œuvre de la Lolf (16 mars 2005), n° 2161, p. 11. Ce constat, déjà effectué en 2003¹⁹, était, en 2005, à la veille de l'application de la Lolf, toujours d'actualité.

19. Damarey (S.), « L'administration confrontée à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août

c) La responsabilité du gestionnaire

491. La Lolf exige du gestionnaire qu'il s'engage sur des objectifs et supporte une responsabilité à raison des résultats obtenus. En contrepartie, les gestionnaires disposent d'une liberté dans la gestion de leurs crédits au travers des notions de globalisation et de fongibilité des crédits.

1) La responsabilisation du gestionnaire par la fongibilité des crédits

492. La globalisation des crédits – La loi organique introduit une logique de performance et une culture du contrôle qui nécessitent une plus grande liberté donnée au gestionnaire dans l'utilisation des moyens qui leur sont alloués. Cette liberté s'exprime au travers du programme – au sein duquel la présentation des crédits par titre (telle qu'elle résulte de l'application des dispositions de l'article 5 de la Lolf) est indicative.

Le programme devient une enveloppe globale au sein de laquelle le gestionnaire peut imputer différemment les crédits qui lui ont été accordés – aux fins ultimes de réalisation des objectifs qui lui ont été assignés. Les crédits deviennent ainsi fongibles les uns par rapport aux autres – des crédits d'investissement pouvant être transformés en crédits de fonctionnement et inversement²⁰. Cette fongibilité des crédits doit permettre au gestionnaire de re-ventiler les crédits entre les différents titres du programme en fonction des besoins²¹.

493. La fongibilité asymétrique – Cette liberté accordée au gestionnaire au travers de la globalisation et de la fongibilité des crédits trouve néanmoins une limite avec la gestion des crédits de personnel. En effet, l'article 7 de la Lolf indique que si la présentation des crédits par titre est indicative, en revanche, s'agissant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme, ils constituent le plafond des dépenses de cette nature. Autrement dit, la fongibilité des crédits est asymétrique. Il est possible de prélever sur le titre dépenses de personnel pour abonder un autre titre du programme, en revanche, l'inverse n'est pas possible : les crédits de personnel de chaque programme ne peuvent être majorés par des crédits relevant d'un autre titre.

En raison de leur poids dans le budget de l'État (environ 40 %²²), les dépenses de personnel constituent un enjeu majeur de la gestion publique. Ceci justifie le traitement particulier dont elles font ainsi l'objet. Dans cette même logique de

2001 relative aux lois de finances », *AJDA* 2003 p. 1964 ; Damarey (S.), « D'une application effective de la loi organique relative aux lois de finances », in *La Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances*, Ellipses, 2004 p. 111.

20. Cf. n° 26 et 21.

21. L'article 5 de la Lolf prévoit que les charges budgétaires de l'État peuvent être regroupées sous sept titres différents : 1° les dotations des pouvoirs publics ; 2° les dépenses de personnel ; 3° les dépenses de fonctionnement ; 4° les charges de la dette de l'État ; 5° les dépenses d'investissement ; 6° les dépenses d'intervention ; 7° les dépenses d'opérations financières.

22. Cf. n° 38 et s.

maîtrise de la dépense de personnel, la Lolf prévoit également un plafonnement des autorisations d'emplois rémunérés par l'État, fixé par ministère.

Ce dispositif répond à une double préoccupation :

- assurer au gestionnaire une liberté d'utilisation des moyens mis à sa disposition grâce à une globalisation des crédits et des emplois ;
- au regard de l'enjeu financier que représentent les dépenses de personnel, garantir la maîtrise de ces dépenses par un système de double plafonnement en crédits par programme et en emplois par ministère et éviter, en définitive, ainsi que le relève P. Lamy, que « la liberté offerte aux gestionnaires de crédits se traduise par une multiplication des recrutements, qui engagerait l'avenir des finances publiques sur plusieurs dizaines d'années » – Lamy Philippe, « Commentaire de l'article 7 de la Lolf », in *La réforme du budget de l'État, La loi organique relative aux lois de finances*, LGDJ 2000 p. 57.

2) De la détermination de la responsabilité supportée par le gestionnaire

494. Cette responsabilité est probablement le point d'achoppement ultime dans la mise en œuvre de la Lolf. En effet, de cette responsabilité – et surtout de la nature juridique de cette responsabilité – dépend l'effectivité de la Lolf.

495. Le responsable de programme – Première difficulté : la détermination du responsable de programme (RPROG) désigné pour assurer le pilotage du programme.

La solution de simplicité aurait pu résider dans la transposition à l'organigramme administratif ministériel de la logique de la Lolf. Mais ce n'est pas ce qu'on voulu les parlementaires : pour eux, faire des programmes « l'ombre portée de chacun des ministères » ne correspond pas à l'esprit de la Lolf et ce serait d'ailleurs « une insulte au législateur organique » que d'appliquer la Lolf en ce sens – Propos du ministre Alain Lambert à l'occasion du Colloque organisé par le Gerfip, La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, 12 novembre 2002, Assemblée nationale. En d'autres termes, « la Lolf ne révélera sa véritable densité que si les structures administratives s'adaptent aux missions dégagées et non si, à l'inverse, ce sont les missions qui sont adaptées aux structures administratives » – S. Damarey, « L'administration confrontée à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances », *AJDA* 2003 p. 1965.

Le Sénat a d'ailleurs rappelé dans son rapport de mars 2005, que la mise en œuvre de la Lolf constituait un « levier pour la réforme administrative et la réforme de l'État » – Sénat, Rapport d'information n° 220 – Lolf : culte des indicateurs ou culture de la performance ? – Dans ce cadre, « la conduite de la réforme budgétaire devait se traduire par une rationalisation de l'organisation administrative pour améliorer l'efficacité de l'action de l'État. En ce sens, la nouvelle nomenclature budgétaire ne devait pas être calquée sur l'organisation administrative mais constituer un levier pour son évolution dans le cadre de la

réforme de l'État » – Essai non (encore) transformé... Et la question reste posée : la recherche de l'efficacité de la dépense publique peut-elle être atteinte sans une profonde réforme structurelle de l'administration ?

En l'absence de cette réforme, les responsables de programme désignés l'ont été par les ministres. Or, ainsi que l'ont souligné Alain Lambert et Didier Migaud, « dans la logique de la Lolf, un ministre sans programme n'est qu'un ministre sans portefeuille » – Rapport La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : Réussir la Lolf, clé d'une gestion publique responsable et efficace, septembre 2005.

Autre difficulté suscitée par la détermination du responsable de programme et paradoxalement

496. La nature de la responsabilité supportée par le gestionnaire – Deuxième difficulté : la détermination de la nature de la responsabilité supportée : Responsabilité politique ? Responsabilité financière ? Responsabilité hiérarchique ? Responsabilité managériale ? Responsabilité pénale ?

Ainsi que le précise le guide méthodologique pour l'application de la Lolf²³, « compte tenu de la longueur des chaînes de responsabilité de l'État, le passage de témoin entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion revêt une importance cruciale. Le responsable de programme est à la charnière de ces deux niveaux de responsabilité. Il concourt à l'élaboration des choix stratégiques, sous l'autorité du ministre compétent et il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle ».

Pourtant essentielle à l'effectivité de la Lolf, la détermination de la nature de cette responsabilité n'est toujours pas fixée. Bien évidemment, un tel sujet suscite des antagonismes dont le Colloque organisé par la Cour des comptes en avril 2005 fut le juste reflet. Ce colloque avait pour but, ainsi que l'a précisé le Premier président de la Cour des comptes, de déterminer « ce que pourraient et devraient être les régimes de responsabilité appliqués à ceux qui gèrent l'argent public » dans cette perspective renouvelée générée par la Lolf – *RFFP* 2005, n° 92 p. 9.

Ce colloque a eu le mérite de mettre en évidence des velléités opposées et notamment partagées entre responsabilités managériale et financière (sous-entendu devant le juge financier – qui pourrait être la Cour de discipline budgétaire et financière).

Dès lors que les parlementaires n'ont pas pris soin d'indiquer, dans la Lolf, la nature de la responsabilité supportée par le gestionnaire, ils ne peuvent que s'en remettre à l'exécutif pour, qu'à l'occasion de la mise en œuvre de la Lolf, soit formalisée cette responsabilité.

23. La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, Juin 2004.

Confier au juge financier une quelconque compétence en la matière suppose une volonté politique supplémentaire. En son absence, la responsabilité administrative présentée comme une responsabilité managériale primera.

497. La responsabilité financière du responsable de programme – L'appel est donc insistant de la part du juge financier pour inciter les pouvoirs publics à œuvrer dans le sens d'une responsabilité financière. « La Lolf place la responsabilisation des gestionnaires publics au cœur des procédures budgétaires, financières et comptables. Compte tenu des échéances rapprochées, la Cour recommande qu'une réforme des régimes de responsabilité des comptables et des ordonnateurs soit rapidement mise en œuvre » – Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 2003 ; Rapport sur les comptes de l'État, p. 32.

498. La Cour des comptes précise, également, que cette responsabilité « ne se confond (...) pas avec la responsabilité *politique* du Gouvernement, reconnue par la Constitution, ni avec la responsabilité *hiérarchique* résultant des principes de l'organisation administrative – le responsable de programme n'ayant pas nécessairement autorité sur l'ensemble des personnels ou des structures relevant de son programme » – Cour des comptes, Première analyse des stratégies, objectifs et indicateurs présentés dans les avant-projets annuels de performances. Note de synthèse p. 8.

Section 1

La notion clef de loi de finances

499. Les lois de finances sont les lois votées par le Parlement selon la procédure spéciale prévue par l'article 47 de la Constitution²⁴, telle qu'elle est précisée par les dispositions organiques.

Les lois de finances se distinguent les unes des autres au travers de l'exercice budgétaire, lequel s'ouvre avec l'adoption d'une loi de finances initiale et se clôt avec une loi de règlement.

Ainsi distinguées, les lois de finances se définissent également par leur contenu.

§1. Les catégories de lois de finances

500. Avec l'ordonnance du 2 janvier 1959, étaient distinguées trois catégories de lois de finances : les lois de finance initiale, les lois de finances rectificatives et les lois de règlement. La loi organique du 1^{er} août 2001 procède, désormais, à une distinction en quatre catégories de lois de finances, ajoutant aux trois premières, les lois adoptées selon les procédures d'urgence.

24. Cf. n° 394.



A. Les lois de finances initiales et rectificatives

501. La loi de finances de l'année ouvre un cycle budgétaire qui se complète par des lois de finances rectificatives et s'achève par une loi de règlement.

En d'autres termes, la loi de finances de l'année prévoit et autorise pour l'année à venir, les dépenses et les recettes de l'État. Cette loi de finances, nécessairement prévisionnelle et donc aléatoire, peut être modifiée en cours d'exercice budgétaire, par une ou plusieurs lois de finances rectificatives (également appelées, antérieurement, *collectifs budgétaires*²⁵). En effet, selon la définition donnée par l'article 35 de la Lolf (art. 2, Ord.), *seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année.*

502. L'adoption des lois de finances rectificatives – Une loi de finances rectificative intervient obligatoirement si les « grandes lignes » de l'équilibre économique et financier défini par la loi de finances initiale sont modifiées. Plus concrètement, une loi de finances rectificative doit être adoptée lorsque, en cours d'exercice budgétaire, des décrets d'avance²⁶, des annulations de crédits²⁷ ou des mesures affectant l'exécution du budget ont été adoptés et de même lorsque les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouvent, en cours d'exercice, bouleversées – Cons. const., 24 juillet 1991, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, 298 DC.

Ces lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année (art. 35, Lolf ; art. 34, Ord.) et comprennent un article d'équilibre – Cons. const., 9 juin 1992, Résolution modifiant le règlement du Sénat, 309 DC.

503. La pratique des lois de finances rectificatives – Chaque année, se sont un à deux projets de lois de finances rectificatives qui sont déposés devant les assemblées parlementaires – dont l'inévitable collectif de fin d'exercice, qui intervient en décembre, quasiment en même temps que l'adoption de la loi de finances de l'année suivante et est présenté comme un texte d'ajustement.

Les échéances électorales sont également propices à l'adoption de telles lois de finances rectificatives et sont qualifiées, en raison du calendrier électoral, de collectifs de printemps (1981, 1986, 1993, 1995...).

25. Le recours à l'expression collectif budgétaire trouve son origine dans la loi du 12 août 1876 relative aux demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires (*JO* 16 et 17 août, p. 6425) qui fait obligation au ministre des finances de réunir « en un seul projet de loi toutes les demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires dont le besoin s'est fait sentir dans les divers services » en cours d'année ou, comme le précise la loi du 14 décembre 1879 (*JO* 16 décembre, p. 11145) de « collecter » ces demandes au sein de « projet de loi collectif de crédits » ainsi que le prévoit le décret du 24 mai 1938 en son article 8 (*JO* 25 mai, p. 5915).

26. Cf. n° 530 et s.

27. Cf. n° 648 et s.

TABLEAU N° 56 – LES COLLECTIFS BUDGÉTAIRES

Année	Nombre de collectifs adoptés	Dates d'intervention des collectifs budgétaires
1960	3	– n° 60-706 du 21 juillet 1960 – n° 60-859 du 13 août 1960 – n° 60-1356 du 17 décembre 1960
1961	2	– n° 61-825 du 29 juillet 1961 – n° 61-1393 du 20 décembre 1961
1962	3	– n° 62-643 du 7 juin 1962 – n° 62-873 du 31 juillet 1962 – n° 62-1526 du 22 décembre 1962
1963	3	– n° 63-628 du 2 juillet 1963 – n° 63-778 du 31 juillet 1963 – n° 63-1293 du 21 décembre 1963
1964	1	– n° 64-1278 du 23 décembre 1964
1965	1	– n° 65-1154 du 30 décembre 1965
1966	1	– n° 66-948 du 22 décembre 1966
1967	2	– n° 67-481 du 21 juin 1967 – n° 67-1172 du 22 décembre 1967
1968	3	– n° 68-687 du 30 juillet 1968 – n° 68-695 du 31 juillet 1968 – n° 68-1145 du 20 décembre 1968
1969	4	– n° 69-433 du 16 mai 1969 – n° 69-1132 du 20 décembre 1969 – n° 69-1133 du 20 décembre 1969 – n° 69-1160 du 24 décembre 1969
1970	1	– n° 70-1283 du 31 décembre 1970
1971	1	– n° 71-1025 du 24 décembre 1971
1972	1	– n° 72-1147 du 23 décembre 1972
1973	1	– n° 73-1128 du 21 décembre 1973
1974	2	– n° 74-644 du 16 juillet 1974 – n° 74-1114 du 27 décembre 1974
1975	4	– n° 75-408 du 29 mai 1975 – n° 75-510 du 27 juin 1975 – n° 75-853 du 13 septembre 1975 – n° 75-1242 du 27 décembre 1975
1976	3	– n° 76-539 du 22 juin 1976 – n° 76-978 du 29 octobre 1976 – n° 76-1220 du 28 décembre 1976
1977	3	– n° 77-608 du 14 juin 1977 – n° 77-1399 du 22 décembre 1977 – n° 77-1466 du 30 décembre 1977
1978	3	– n° 78-653 du 22 juin 1978 – n° 78-1023 du 23 octobre 1978 – n° 78-1240 du 29 décembre 1978

Année	Nombre de collectifs adoptés	Dates d'intervention des collectifs budgétaires
1979	1	– n° 79-1102 du 21 décembre 1979
1980	2	– n° 80-1039 du 23 décembre 1980 – n° 80-1055 du 23 décembre 1980
1981	4	– n° 81-734 du 3 août 1981 – n° 81-1050 du 27 novembre 1981 – n° 81-1179 du 31 décembre 1981 – n° 81-1180 du 31 décembre 1981
1982	2	– n° 82-540 du 28 juin 1982 – n° 82-1152 du 30 décembre 1982
1983	1	– n° 83-1159 du 24 décembre 1983
1984	–	–
1985	–	–
1986	2	– n° 86-824 du 11 juillet 1986 – n° 86-1318 du 30 décembre 1986
1987	1	– n° 87-1061 du 30 décembre 1987
1988	1	– n° 88-1193 du 29 décembre 1988
1989	1	– n° 89-936 du 29 décembre 1989
1990	1	– n° 90-1169 du 29 décembre 1990
1991	1	– n° 91-1323 du 30 décembre 1991
1992	1	– n° 92-1476 du 31 décembre 1992
1993	2	– n° 93-859 du 22 juin 1993 – n° 93-1353 du 30 décembre 1993
1994	1	– n° 94-1163 du 29 décembre 1994
1995	2	– n° 95-885 du 4 août 1995 – n° 95-1347 du 30 décembre 1995
1996	1	– n° 96-1182 du 30 décembre 1996
1997	1	– n° 97-1239 du 29 décembre 1997
1998	1	– n° 98-1267 du 30 décembre 1998
1999	1	– n° 99-1173 du 30 décembre 1999
2000	2	– n° 2000-656 du 13 juillet 2000 – n° 2000-1353 du 30 décembre 2000
2001	1	– n° 2001-1276 du 28 décembre 2001
2002	2	– n° 2002-1050 du 6 août 2002 – n° 2002-1576 du 30 décembre 2002
2003	1	– n° 2003-1312 du 30 décembre 2003
2004	1	– n° 2004-1485 du 30 décembre 2004
2005	1	– n° 2005-1720 du 30 décembre 2005
2006	1	– n° 2006-1771 du 30 décembre 2006
2007	1	– n° 2005-1824 du 25 décembre 2007

Sources : Journaux officiels.

L'adaptation aux circonstances économiques peut également susciter des lois de finances rectificatives. Ainsi, en 1975, les collectifs budgétaires étaient destinés, par une relance de l'économie, à lutter contre les effets de la crise pétrolière. De même, la loi de finances rectificative de 2000 a été présentée comme nécessaire afin d'apporter « les correctifs qu'appelle l'évolution de la conjoncture économique et de l'exécution budgétaire » – Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2244, mars 2000.

Les lois de finances rectificatives sont également l'occasion de tirer les conséquences de décisions de justice – à l'instar des lois de finances rectificatives pour 1993 ou encore 2004 qui comportaient plusieurs articles en ce sens.

Si, selon l'expression employée par le Gouvernement, les LFR sont présentées par rapport aux lois de finances initiales comme des « ajustements aux besoins », certaines de ces lois de finances peuvent contenir des dispositions législatives relativement importantes – à l'instar de la loi de finances rectificative pour 2000 comportant l'abaissement du taux normal de TVA, la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et l'allègement de l'impôt sur le revenu.

B. Les lois de règlement

504. La clôture de l'exercice budgétaire – Enfin, une fois l'exercice achevé, une loi de règlement rend compte des dépenses effectivement réalisées et des recettes réellement perçues. Cette loi permet de constater les résultats financiers de chaque année civile et d'approuver les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives.

La loi de règlement intervient donc *a posteriori* et ne s'inscrit pas dans la même logique que les lois de finances initiales et rectificatives.

Précisant utilement les caractéristiques de la loi de règlement, le Conseil constitutionnel a indiqué – Cons. const., 16 janvier 1986, Loi portant règlement définitif du budget de 1983, 202 DC :

1) Pour permettre au Parlement d'exercer sur l'exécution du budget, le contrôle politique qui lui appartient, la loi de règlement comporte deux catégories de dispositions ayant une portée différente : celles, d'une part, qui constatent les résultats des opérations de toute nature intervenues pour l'exécution du budget et établissent le compte de résultat de l'année ; celles, d'autre part, qui opèrent, le cas échéant, des ajustements de crédits par rapport aux prévisions de la loi de finances et autorisent le transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor ;

2) En tant qu'elle procède à des constatations, la loi de règlement ne peut que retracer, à partir des comptes, les ordonnancements de dépenses et les encaissements de recettes quelle que soit la régularité des opérations effectuées ; s'agissant d'opérations qui présentent le caractère d'actes administratifs ou comptables,

le contrôle de leur régularité appartient aux autorités et juridictions compétentes pour en connaître et ne relève pas du Conseil constitutionnel. La constitutionnalité de la loi de règlement, en celles de ses dispositions qui procèdent à des constatations, s'apprécie uniquement au regard des règles de valeur constitutionnelle qui définissent son contenu.

505. Le contenu des lois de règlement – Les nouvelles dispositions organiques, en leur article 37, sont très précises quant à la définition et au contenu des lois de règlement : **I** – *La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle.*

II – *La loi de règlement arrête également le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement.*

III – *La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues à l'article 30. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes.*

IV – *Le cas échéant, la loi de règlement :*

- *ratifie les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances afférente à cette année ;*
- *ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés ;*
- *majore, pour chaque compte spécial concerné, le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté ;*
- *arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant ;*
- *apure les profits et pertes survenus sur chaque compte spécial*²⁸.

V – *La loi de règlement peut également comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, ainsi qu'à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.*

C. L'hypothèse des lois adoptées selon les procédures d'urgence

506. Les lois adoptées selon les procédures d'urgence sont des lois de finances – Avec la loi organique du 1^{er} août 2001, l'énumération des lois de finances se complète des lois adoptées selon les procédures d'urgence. L'article 1^{er} précise en effet, qu'*ont le caractère de lois de finances* : 1^o *La loi*

28. Sur cette notion de compte spécial, cf. n° 596 et s.

de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ; 2° La loi de règlement ; 3° Les lois prévues par l'article 45.

Cette liste a été complétée de manière à tirer les conséquences d'une décision rendue par le Conseil constitutionnel en décembre 1979²⁹ et par laquelle a été reconnu que les lois adoptées selon les procédures d'urgence étaient des lois de finances. Un effet triptyque apparaît ainsi : l'ordonnance telle qu'appliquée voire interprétée par le Conseil constitutionnel, et la transposition de cette application dans la Lof³⁰.

Désormais, prennent place, aux côtés des lois de finances initiales, lois de finances rectificatifs et lois de règlement, les lois prévues par l'article 45 de la Lof, à savoir les lois adoptées selon les procédures d'urgence.

507. Le projet de loi de finances mis en vigueur par ordonnance – Déjà avec la Constitution de 1958, l'hypothèse d'un budget non adopté dans les délais était envisagée (expérience des III^e et IV^e Républiques aidant...).

Ainsi, l'article 47 de la Constitution prévoit-il que *si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance*. Cette possibilité, non précisée par les dispositions organiques, n'a jamais été utilisée.

508. L'autorisation de percevoir les impôts – L'article 47 de ce texte prévoit, également, 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 du 2 janvier 1959 a développé cette hypothèse en précisant, en son article 44, deux procédures d'urgence que le Gouvernement avait la possibilité d'actionner dans l'hypothèse où le Parlement se trouvait dans l'impossibilité d'adopter la loi de finances avant le début de l'exercice budgétaire suivant.

En effet, la procédure d'adoption des lois de finances doit conduire les parlementaires, si les délais sont respectés, à se prononcer entre le 10 et le 20 décembre précédant le début de l'exercice budgétaire.

Si tel n'était pas le cas, le Gouvernement pouvait recourir à l'article 44 de l'ordonnance qui prévoit deux échéances aux dates des 11 et 19 décembre.

1° Il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence ;

29. Cf. n° 509.

30. Sur cette déclinaison triptyque, Cf. n° 435 et 466.

2° Si la procédure prévue par le précédent alinéa n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement dépose avant le 19 décembre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget devant l'Assemblée nationale un projet de loi spécial l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence (...).

L'hypothèse d'une loi de finances partielle a pu être appliquée en décembre 1962 s'agissant du projet de loi de finances pour 1963. Une première loi de finances fixant les conditions générales de l'équilibre financier et procédant à l'adoption de la première partie de la loi de finances a été adoptée en décembre 1962 (Loi n° 62-1529 du 22 décembre 1962) et a été suivie d'une seconde loi de finances en février 1963 procédant à l'adoption de la deuxième partie de la loi de finances (Loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 – Moyens des services et dispositions spéciales).

509. La censure constitutionnelle d'une loi de finances, hypothèse non prévue par l'ordonnance du 2 janvier 1959 – En décembre 1979, le Gouvernement a fait usage d'une procédure d'urgence dans des circonstances non prévues par l'article 44. En effet, par une décision du 24 décembre 1979, le Conseil constitutionnel a censuré la loi de finances pour 1980 dans sa totalité – première et seule décision à ce jour, de censure totale d'une loi de finances.

Laissant ainsi le Gouvernement dans une situation inédite – et face à un vide juridique – car non prévue par l'ordonnance de 1959. Faisant usage des seuls instruments à sa disposition, le Gouvernement a déposé un projet de loi spécial – estimant que cette procédure d'urgence semblait la plus appropriée.

Saisi, le Conseil constitutionnel n'y a rien trouvé à redire.

Document n° 33 – Décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979 – Vote du budget II (extrait)

Considérant que ni la Constitution, ni l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances n'ont prévu explicitement la procédure à suivre après une décision du Conseil constitutionnel déclarant la loi de finances de l'année non conforme à la Constitution ;

Considérant que, dans cette situation et en l'absence de dispositions constitutionnelles ou organiques directement applicables, il appartient, de toute évidence, au Parlement et au Gouvernement, dans la sphère de leurs compétences respectives, de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ; qu'ils doivent, pour ce faire, s'inspirer des règles prévues, en cas de dépôt tardif du projet de loi de finances, par la Constitution et par l'ordonnance portant loi organique, en ce qui concerne tant les ressources que la répartition des crédits et des autorisations relatifs aux services votés ;

Considérant qu'à cette fin, et dans l'attente de l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1980, la loi soumise au Conseil constitutionnel autorise la perception des impôts, produits et revenus affectés à l'État, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir, ainsi que celle des taxes parafiscales existantes ;

Considérant que, bien qu'elle ne soit pas au nombre des lois mentionnées à l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, cette loi, tout comme les lois prévues à l'article 44, 1^o et 2^o, de cette ordonnance, doit être considérée comme une loi de finances, au sens de l'article 47 de la Constitution ; qu'en effet, les dispositions qu'elle comporte sont de celles qui figurent normalement dans une loi de finances ; qu'ainsi, elle constitue un élément détaché, préalable et temporaire de la loi de finances pour 1980 ;

Considérant, en conséquence, que cette loi, qui a la même portée que celles visées à l'article 44 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, a pu autoriser la perception des taxes parafiscales jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1980, sans contrevenir à l'article 4, deuxième alinéa, de ladite ordonnance, aux termes duquel « 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 » ;

Considérant que de ce qui précède il résulte que la loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants n'est pas contraire à la Constitution ;

DECIDE :

Article premier. – La loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants est déclarée conforme à la Constitution.

Article 2. – La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibérée par le Conseil constitutionnel en sa séance du 30 décembre 1979.

La loi n° 79-1159 du 30 décembre 1979 portant autorisation de continuer à percevoir les impôts et taxes existants a été suivie de la loi de finances n° 80-30 du 18 janvier 1980.

Cet épisode est emblématique des lacunes qu'a pu contenir l'ordonnance du 2 janvier 1959. Et sur ce point, en particulier, emblématique du contexte dans lequel l'ordonnance a été rédigée.

En janvier 1959, le Conseil constitutionnel, nouvellement créé, n'existe alors que sur le papier. Et il n'est pas envisagé par les auteurs de la Constitution comme une institution susceptible de contrarier l'exécutif. Au contraire, le Conseil constitutionnel a été créé pour contrôler le législateur – la loi, afin de garantir que cette dernière soit conforme à la Constitution.

C'est donc logiquement que les rédacteurs de l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'avaient pas envisagé cette possibilité – d'une censure d'une loi de finances par le Conseil constitutionnel – au titre des procédures d'urgence.

510. La censure constitutionnelle, nouvelle hypothèse prévue par la Lolf – La Lolf va tirer toutes les conséquences de cet épisode de décembre 1979.

Tout d'abord, l'article 45 de la Lolf relatif aux procédures d'urgence va insérer, en un 3^e alinéa, l'hypothèse d'une loi de finances non promulguée ni mise en application en raison d'une censure prononcée par le Conseil constitutionnel en application de l'article 62 de la Constitution.

Article 45 LOLF – *Dans le cas prévu au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures prévues ci-dessous :*

1° Il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence ;

2° Si la procédure prévue au 1° n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Si la loi de finances de l'année ne peut être promulguée ni mise en application en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution, le Gouvernement dépose immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence (...).

Ensuite, la Lolf, en son article 1^{er}, va compléter la liste des lois de finances en y ajoutant les lois prévues à l'article 45 de cette même loi organique, à savoir les dispositions adoptées au vue de circonstances d'urgence.

En effet, autre apport de la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1979, les lois adoptées selon les procédures d'urgence sont des lois de finances. L'article 1^{er} de la Lolf en tire toutes les conséquences en complétant cette liste.

Article 1^{er} LOLF – (...) *Ont le caractère de lois de finances :*

1° La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;

2° La loi de règlement ;

3° Les lois prévues à l'article 45.

Ainsi distinguées, les lois de finances se précisent également par leur contenu.

§2. Le contenu des lois de finances initiales et rectificatives³¹

511. Les lois de finances déterminent, selon l'article 34 de la Constitution et l'article 1^{er} de l'ordonnance, « la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État ».

Ainsi déterminées, les lois de finances initiales et rectificatives se définissent par leur contenu – tel qu'il doit être pour que ces lois puissent être qualifiées de lois de finances.

Ce contenu matériel précisé, la loi de finances s'organise au travers d'une architecture – opérant répartition des crédits du budget de l'État.

31. Pour le détail du contenu des lois de règlement, cf. n° 505.

A. La délimitation matérielle du contenu des lois de finances

512. L'ordonnance de 1959 comme la loi organique de 2001 procèdent à une délimitation du contenu des lois de finances. En fonction des critères fixés par le texte organique, une loi sera ou non qualifiée de loi de finances. Ainsi distingue-t-on trois contenus au sein des lois de finances :

- le contenu obligatoire, sans lequel une loi de finances ne pourrait être qualifiée ainsi ;
- le contenu exclusif, qui ne peut être présent que dans une loi de finances ;
- le contenu partagé, qui peut indistinctement être présent au sein d'une loi de finances ou d'une loi ordinaire.

Hormis ces contenus prédéfinis, une loi de finances ne saurait contenir d'autres dispositions. Ces autres dispositions, par définition interdites, sont censurées par le Conseil constitutionnel au travers des cavaliers budgétaires.

I – LE CONTENU OBLIGATOIRE

513. **Une loi de finances se définit par son contenu obligatoire** – Le domaine obligatoire des lois de finances comprend les dispositions que la loi de finances doit nécessairement comprendre pour être qualifiée de loi de finances et qui ne peuvent trouver leur place dans un autre texte.

Tel qu'il résultait de l'article 31 de l'ordonnance, le contenu obligatoire s'entendait de l'autorisation de perception des recettes notamment fiscales, la fixation des plafonds des grandes catégories de dépenses (services votés et mesures nouvelles) et des données générales de l'équilibre financier, des dispositions nécessaires à la réalisation des opérations d'emprunt et de trésorerie, la fixation des opérations des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor.

La Lolf, en son article 34, vient préciser le contenu des deux parties que comprend une loi de finances et en détaille les différents domaines. L'analyse de cet article, précisée par l'interprétation qui en a été donnée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juillet 2001...

Document n° 34 – Cons. const., 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, 448 DC (extrait)

« Considérant que le III de l'article précise, parmi celles définies à ses I et II, les dispositions qui relèvent du domaine obligatoire et exclusif de la loi de finances de l'année ; que le 7° du II définit six catégories de dispositions pouvant figurer tant dans la loi de finances de l'année que dans une autre loi, à caractère financier ou non ; que tel est, en particulier, le cas des mesures relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ainsi que des dispositions comportant, sur les dépenses budgétaires de l'année, une incidence directe, prise en compte dans les crédits ; que les autres dispositions mentionnées aux I et II ressortissent au domaine exclusif, mais non obligatoire, de la loi de finances de l'année ; qu'ainsi, la loi organique a défini de façon complète et précise le contenu de la loi de finances de l'année ».

514. ... conduit à distinguer, au sein de l'article 34 de la Lolf :

- le domaine obligatoire : I – 1°, 5°, 6°, 7°, 8°, II – 1°, 2° et 3°, conformément au III et tel que confirmé par la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 2001 ;
- le domaine exclusif : I – 2°, 3°, 4°, 9° et 10°, II – 4°, 5° et 6° ;
- le domaine partagé : II – 7° décliné en a) à f).

Article 34 LOLF – *La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.*

I. – Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État ;

2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire ;

3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'État ;

4° Évalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;

5° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;

6° Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État ;

7° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;

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 ;

9° Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an ;

10° Arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État.

II. – Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;

3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

4° Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15 ;

5° Autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime ;

6° Autorise l'État à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

7° **Peut** :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;

c) Définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales ;

d) Approuver des conventions financières ;

e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

III. – La loi de finances de l'année **doit** comporter les dispositions prévues aux 1°, 5°, 6°, 7° et 8° du I et aux 1°, 2° et 3° du II.

II – LE CONTENU EXCLUSIF

515. Une loi de finances peut se compléter d'un contenu exclusif – Le domaine exclusif des lois de finances comprend les dispositions qui ne peuvent trouver leur place que dans une loi de finances mais qui n'y sont pas obligatoires.

Dans le cadre de l'ordonnance de 1959, ce contenu s'entendait des dispositions organisant l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, visant à imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires ou à créer et transformer des emplois. Pouvaient être ajoutées, les dispositions relatives aux affectations comptables (art. 18, al. 3, Ord.), les créations et suppressions de budgets annexes (art. 20, Ord.) et de comptes spéciaux du trésor (art. 25, Ord.).

Par ailleurs, l'article 1 de l'ordonnance précisait que les lois de finances déterminent notamment :

– les ressources et les charges de l'État ;

– l'organisation de l'information et du contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

- les responsabilités pécuniaires des agents des services publics ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

Ainsi qu'il ressort de la décision du Conseil constitutionnel du 24 juillet 1991, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, 298 DC, les trois premiers éléments relèvent de la compétence exclusive des lois de finances. Par suite, si de telles dispositions sont contenues dans une loi ordinaire, elles sont déclarées contraires à la Constitution. En revanche, le 4^e élément relève du domaine partagé avec les lois ordinaires.

516. Avec la Lolf, le contenu exclusif s'entend notamment des dispositions relatives aux ressources de l'État en ce qu'elles affectent l'équilibre budgétaire ainsi que les dispositions relatives aux affectations de recettes. Sont également concernés les plafonds de reports concernant le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux. Enfin, prennent place au sein des lois de finances les engagements pris par l'État de prendre en charge les dettes de tiers.

III – LE CONTENU PARTAGÉ

517. Le domaine partagé des lois de finances comprend les dispositions qui n'ont pas obligatoirement leur place dans une loi de finances. Il s'agit pour l'essentiel de la législation fiscale qui trouvera sa source soit dans des lois de finances soit dans des lois ordinaires.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a indiqué, sur le fondement des dispositions organiques, « que les dispositions fiscales ne sont pas au nombre de celles qui sont réservées à la compétence exclusive des lois de finances et qu'elles peuvent figurer aussi bien dans un texte de loi présentant ce caractère que dans un texte législatif qui en est dépourvu, sans qu'il soit nécessaire de distinguer selon que les dispositions en cause affectent ou non l'exécution du budget de l'exercice en cours – Cons. const., 24 juillet 1991, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, 298 DC. Le Conseil constitutionnel a également rappelé cette règle à propos de la loi (ordinaire) ayant porté à 20,2 % le taux de la TVA – 27 juillet 1995, Loi relevant le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée, 365 DC.

518. Très précisément, l'article 34 de la Lolf indique que les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire peuvent prendre place au sein d'une loi de finances.

Relèvent également du domaine partagé, les dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année de même que les modalités de répartition des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

De même, les dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ainsi que celles relatives au régime de la

responsabilité pécuniaire des agents des services publics – dispositions qui, dans le cadre de l'ordonnance de 1959 relevaient du domaine exclusif des lois de finances.

519. La délimitation de ce contenu est, bien évidemment importante au regard du pouvoir législatif détenu par le Parlement. En effet, et ainsi que l'a précisé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 24 juillet 1991, réserver « aux seules lois de finances la création ou la modification d'une ressource fiscale en cours d'année, limiterait, contrairement aux articles 39 et 40 de la Constitution, l'initiative des membres du Parlement en matière fiscale à un droit d'amendement, puisque les lois de finances ne peuvent être présentées que par la Gouvernement ».

IV – LE CONTENU INTERDIT – LES CAVALIERS BUDGÉTAIRES ³²

520. La notion de cavalier budgétaire – Ainsi qu'il ressort de ces précédents développements, ne relèvent des lois de finances que les dispositions qui doivent ou peuvent prendre place en leur sein. En revanche, ce qui n'est pas prévu par les textes organiques ne saurait prendre place au sein d'une loi de finances. Dans ce cas, les dispositions insérées apparaissent étrangères à la matière financière – à l'instar des cavaliers législatifs qui peuvent être introduits au sein des lois ordinaires.

Lorsque de telles dispositions – interdites – sont introduites au sein d'une loi de finances, celles-ci sont qualifiées de « cavaliers budgétaires ».

Le cavalier budgétaire se définit comme une disposition étrangère au domaine des lois de finances. Détecté, le cavalier budgétaire est censuré par le Conseil constitutionnel et les dispositions concernées sont ainsi exclues de la loi de finances contrôlée – Cons. const., 29 décembre 1982, Loi de finances pour 1983, 154 DC.

521. La prohibition des cavaliers budgétaires – La technique des cavaliers budgétaires avait déjà été dénoncée et prohibée sous la III^e République (loi du 30 juillet 1913 selon laquelle *il ne peut être introduit dans la loi de finances que des dispositions visant directement les recettes ou les dépenses, à l'exclusion de toute autre question*) tandis que la Constitution du 27 octobre 1946 indiquait dans son article 16 : *L'Assemblée nationale est saisie du projet de budget. Cette loi ne pourra comprendre que les dispositions strictement financières.*

522. Le cavalier budgétaire défini par la négative – L'article 1^{er} de l'ordonnance organique, précisé par les articles 31 et 42, aboutit, au terme d'une définition positive des lois de finances, à définir de manière négative, les cavaliers budgétaires.

32. Voir Damarey (S.), *Manuel – Exécution et contrôle des finances publiques*, coll. Fac-Universités, Gualino éditeur, n° 376 et s.

Il en va de même avec la Lolf – par la combinaison des articles 1, 34 et 47.

Ceci conduit le Conseil constitutionnel à déclarer cavalier budgétaire toutes dispositions ne concernant ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni la garantie ou la comptabilité de l'État :

- qui n'auraient pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État ;
- qui n'auraient pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières ;
- qui ne seraient pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

Tout autre disposition doit, en effet, être considérée comme étrangère au domaine des lois de finances tel qu'il résulte des dispositions organiques et doit être considérée comme ayant été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution – Cons. const., 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006, 530 DC.

523. La censure des cavaliers budgétaires – Par principe, le Conseil constitutionnel relève que constitue un cavalier budgétaire, toute disposition non énumérée à l'article 1er de l'ordonnance organique – Cons. const., 30 décembre 1997, Loi de finances pour 1998, 395 DC.

Ont ainsi été censurées, les dispositions relatives à la composition de la Commission de la concurrence – Cons. const., 31 décembre 1981, Loi de finances rectificative pour 1981, 136 DC ; les modalités du contrôle de la Cour des comptes sur les organismes faisant appel à la générosité publique – Cons. const., 28 décembre 1990, Loi de finances pour 1991, 285 DC ; les dispositions relatives au rééquilibrage financier des sociétés d'autoroutes et de la durée des concessions – Cons. const., 29 décembre 1994, Loi de finances pour 1995, 351 DC ; l'extension des compétences de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat – Cons. const., 30 décembre 1997, Loi de finances pour 1998, 395 DC ; les modifications apportées au régime de protection sociale de l'établissement public « les haras nationaux » – Cons. const., 28 décembre 2000, Loi de finances pour 2001, 442 DC – ou encore le transfert aux communes ou aux EPCI qui s'engagent à les rénover ou à les réhabiliter, des biens affectés au logement des étudiants et appartenant à un établissement public – Cons. const., décembre 2005, Loi de finances pour 2006, 530 DC.

B. L'architecture des lois de finances

Ainsi qu'il résulte de l'article 34 de la Lolf, la loi de finances comprend deux parties :

524. La première partie de la loi de finances – La première partie est relative aux *Conditions générales de l'équilibre financier* et distingue les *dispositions*

relatives aux ressources (Titre I) et les *dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges* (Titre II).

Traditionnellement, le premier article de la loi de finances (situé en *I^e partie – Titre I – I : Impôts et ressources autorisées – A : Autorisation de perception des impôts et produits*) est l'expression du consentement de l'impôt exprimé par les parlementaires. Selon l'article 1^{er} de la loi de finances pour 2008, « la perception des impôts, produits et revenus affectés à l'État, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et aux organismes divers habilités à les percevoir, continue d'être effectuée pendant l'année 2008 conformément aux lois et règlements et aux dispositions de la présente loi ».

Suivent les mesures d'ordre fiscal relatives aux ressources telles qu'elles modifient le Code général des impôts ou encore le Code des douanes. Ainsi, l'article 18 de la loi de finances pour 2006 a porté création d'une taxe sur les voitures particulières les plus polluantes – instituée au profit de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Cette première partie précise également l'affectation de certaines ressources et notamment celles concernant les collectivités locales. Dans le cadre de la loi de finances pour 2006, figuraient, parmi ces dispositions, les modalités de compensation des transferts de compétence opérés dans le cadre de la décentralisation³³ et les modifications apportées au régime des concours financiers de l'État³⁴. A ainsi été créé, avec l'article 37, un fonds de mobilisation départementale pour l'insertion doté d'un prélèvement sur les recettes³⁵ de l'État au bénéfice des départements – réparti entre eux selon le nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion.

Bien évidemment, la loi de finances pour 2006 – particulière en ce qu'elle est la première loi de finances adoptée dans le cadre de la Lolf – contenait également des dispositions spécifiques de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, avec la suppression et la création de comptes spéciaux³⁶ – notamment par le biais des comptes d'affectation spéciale.

Enfin, sont précisées – sous l'appellation *Autres dispositions* – certaines affectations de recettes aux organismes de sécurité sociale ou autres établissements (Affectation de la taxe sur les voitures particulières les plus polluantes à l'Ademe (art. 58 de la loi de finances pour 2006) – ou encore affectation du produit du droit de francisation et de navigation pour partie au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres – art. 59 de cette même loi).

524 bis. L'équilibre budgétaire – Le deuxième titre de cette première partie, consacré à l'équilibre des ressources et des charges fixe, sous forme de tableau, les montants en ressources et en dépenses du budget général, des budgets

33. Cf. n° 116 et s.

34. Cf. n° 172 et s. et n° 228 et s.

35. Cf. n° 230 et s.

36. Cf. n° 596 et s.

annexes³⁷ et des comptes spéciaux³⁸. Ces différents montants permettent de déterminer les conditions générales de l'équilibre financier et de fixer, au travers du solde général, le besoin ou la capacité de financement de l'État. En loi de finances pour 2008, ce solde général fixé à - 41,687 milliards d'euros, exprime le déficit du budget de l'État³⁹.

Ce titre II exprime également l'autorisation donnée par le Parlement – de gérer la dette et la trésorerie de l'État – notamment en autorisant le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie à recourir à l'emprunt et en transférant à la Caisse de la dette publique les titres de dette publique négociables⁴⁰.

Y est également précisé le plafond d'autorisation d'emplois rémunérés par l'État – exprimé en équivalents temps plein travaillé – fixé à 2 200 924 en loi de finances pour 2008.

Enfin, la loi de finances pour 2008 prévoit en application de l'article 34 – 10° du I de la Lolf (tel que révisé par la loi organique du 12 juillet 2005) que les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État, seront utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire.

525. La seconde partie de la loi de finances – La seconde partie détermine les moyens des politiques publiques – en portant répartition par missions, des crédits ouverts (*Titre I – Autorisations budgétaires, I – Crédits des missions*) et en déterminant les autorisations de découvert accordées au titre des comptes de commerce et d'opérations monétaires⁴¹.

Ces ouvertures de crédits s'effectuent globalement en distinguant les crédits ouverts aux ministres au titre du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux – et chacun au titre des autorisations d'engagement et des crédits de paiement⁴². Dans le cadre de la loi de finances pour 2008, les autorisations budgétaires peuvent se résumer au travers du tableau suivant :

TABLEAU N° 57 – LOI DE FINANCES POUR 2008 – CRÉDITS DES MISSIONS
(en euros)

	Budget général	Budgets annexes	Comptes spéciaux
Autorisations d'engagement	358 413 284 188	1 976 352 607	148 789 940 343
Crédits de paiement	354 501 355 746	1 900 686 607	148 422 940 343

37. Cf. n° 588 et s.

38. Cf. n° 596 et s.

39. Cf. n° 109 et s.

40. Cf. n° 58 et s. – À propos de la Caisse de la dette publique ; Cf. n° 50 et s. – À propos des titres de dette publique négociables.

41. Cf. n° 603 et s. – À propos des comptes de commerce ; Cf. n° 606 et s. – À propos des comptes d'opérations monétaires.

42. Cf. n° 563 et s.

Le Titre II de cette seconde partie détaille, également, les plafonds des autorisations d'emplois. Au sein du budget général, ces plafonds sont répartis entre secteurs ministériels – et de même, sont distingués entre budgets annexes.

Le Titre III détermine les reports de crédits opérés d'une année sur l'autre.

Enfin le Titre IV procède à l'adoption d'un certain nombre de mesures permanentes d'ordre fiscal et budgétaire. Ainsi, l'article 74 de la loi de finances pour 2006 a instauré un plafonnement des impôts (bouclier fiscal) selon lequel les impôts directs payés par un contribuable ne peuvent être supérieurs à 60 % de ses revenus. Tandis que l'article 75 de cette même loi a limité à cinq le nombre de tranches fiscales dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques⁴³.

526. Les états législatifs annexés – Succèdent aux deux parties que comprend la loi de finances, les états législatifs annexés – destinés à préciser les dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges contenues dans le Titre II de la 2^e partie de la loi de finances.

Document n° 35 – Structure de la loi de finances (pour 2008)

Première partie – Conditions générales de l'équilibre financier

Titre I – Dispositions relatives aux ressources

I – Impôts et ressources autorisés

A – Autorisation de perception des impôts et produits

B – Mesures fiscales

II – Ressources affectées

A – Dispositions relatives aux collectivités locales

B – Autres dispositions

Titre II – Dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges

Seconde partie – Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales

Titre I – Autorisations budgétaires pour 2008 – crédits et découverts

I – Crédits des missions

II – Autorisations de découvert

Titre II – Autorisations budgétaires pour 2008 – Plafonds des autorisations d'emplois

Titre III – Reports de crédits de 2007 sur 2008

Titre IV – Dispositions permanentes

I – Mesures fiscales et budgétaires non rattachées

II – Autres mesures

États législatifs annexés

État A – Voies et moyens

I – Budget général

II – Budgets annexes

III – Comptes d'affectation spéciale

IV – Comptes de concours financiers

État B – Répartition, par mission et programme, des crédits du budget général

43. Cf. n° 81 et s.

État C – Répartition, par mission et programme, des crédits des budgets annexes
 État D – Répartition, par mission et programme, des crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers
 État E – Répartition des autorisations de découvert

C. De la nature des crédits contenus dans les lois de finances

527. Avec l'ordonnance du 2 janvier 1959, les crédits contenus dans les lois de finances étaient limitatifs, évaluatifs ou provisionnels (art. 8, Ord.)⁴⁴. Seuls les crédits limitatifs présentant une réelle contrainte budgétaire : le caractère limitatif des crédits exprimant l'impossibilité d'engager des dépenses au-delà de l'enveloppe budgétaire telle que déterminée par la loi de finances. Tandis que les crédits évaluatifs et provisionnels pouvaient permettre l'imputation au-delà du montant inscrit en loi de finances.

La distinction parfois artificielle opérée entre crédits évaluatifs et provisionnels, de même que leur part significative de ces crédits au sein des lois de finances au détriment de ce qui devrait être la règle, à savoir des crédits limitatifs, ont eu raison des crédits provisionnels. Ceux-ci ont, en effet, disparu avec la Lolf. Désormais, les crédits contenus en lois de finances sont soit limitatifs, soit évaluatifs.

À cette distinction dans l'appréciation de la nature des crédits contenus dans les lois de finances, pourrait s'en ajouter une seconde conduisant à distinguer les crédits de paiement et les autorisations d'engagement – distinction qui se perçoit comme un aménagement au principe d'annualité budgétaire et qui sera donc évoquée dans le cadre des développements consacrés à ce principe⁴⁵.

I – DES CRÉDITS ESSENTIELLEMENT LIMITATIFS

528. **Des crédits limitatifs** – L'article 9 de la loi organique du 1^{er} août 2001 précise que les crédits inscrits dans les lois de finances ont un caractère limitatif et en tire les conséquences en précisant que *les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts*.

529. **L'exception des crédits évaluatifs** – Par exception, certains crédits peuvent être évaluatifs. L'article 10 de la Lolf prévoit, en effet, que 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. Afin d'individualiser ces crédits, ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs.

Caractéristique essentielle de ces crédits : si les dépenses auxquelles s'appliquent des crédits évaluatifs peuvent s'imputer, si nécessaire, au-delà des crédits

44. Sur cette distinction, Orsoni (G.), « Catégories de crédits », in *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Economica 1991 p. 545.

45. Sur ces notions d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, Cf. n° 563 et s.

ouverts. Par leur nature, ces crédits permettent donc d'engager des dépenses au-delà de l'enveloppe budgétaire telle que déterminée par la loi de finances.

Dans l'hypothèse d'une telle imputation, le ministre chargé des finances doit informer 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.

Par ailleurs, et à l'occasion du plus prochain projet de loi de finances afférent à l'exercice concerné, ces dépassements de crédits évaluatifs doivent faire l'objet de propositions d'ouverture de crédits.

Autre exception prévue par la Lolf en son article 24 – s'agissant des comptes de concours financiers⁴⁶ qui sont, par principe, dotés de crédits limitatifs sauf pour les comptes ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

Le caractère limitatif des crédits contenus dans les lois de finances est toutefois tempéré avec la possibilité, en certaines circonstances, d'imputer au-delà des crédits ouverts au moyen de décrets d'avance.

II – LES DÉCRETS D'AVANCE, AMÉNAGEMENT AU CARACTÈRE LIMITATIF DES CRÉDITS⁴⁷

530. L'ouverture de crédits par décrets d'avance – Les décrets d'avance permettent, en cas d'urgence, de procéder à l'ouverture de crédits supplémentaires. Cette possibilité prévue par l'article 11 de l'ordonnance et reprise par l'article 13 de la Lolf, distingue deux hypothèses au terme desquelles un décret d'avance peut être adopté : d'une part, en cas d'urgence, et d'autre part, en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national.

a) Les conditions d'adoption des décrets d'avance

531. Les décrets d'avance adoptés sous condition d'urgence – Très concrètement, l'article 13 de la Lolf prévoit qu'en cas d'urgence, *des décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. À cette fin, des décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits⁴⁸ ou constatent des recettes supplémentaires.*

De telles ouvertures de crédits sont toutefois limitées dans leur montant puisque le montant cumulé des crédits ouverts ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

46. Cf. n° 608 et s.

47. Sur cette notion, voir Damarey (S.), *Manuel – Exécution et contrôle des finances publiques*, coll. Fac-Universités, Gualino éditeur, n° 36 et s.

48. Sur les annulations de crédits, cf. n° 648 et s.

La commission chargée des finances de chaque assemblée est, par ailleurs, chargée de faire connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret. La signature de ce décret ne pouvant intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai susmentionné.

Enfin, la ratification des modifications apportées par ces décrets aux crédits ouverts par la dernière loi de finances doit être demandée au Parlement lors du plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

532. Les décrets d'avance adoptés sous condition d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national – En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, la procédure se fait moins formaliste. En effet, les crédits supplémentaires peuvent être ouverts après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, par décret pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'État.

Une simple information remplace ainsi l'avis requis dans la précédente procédure et aucun plafonnement n'est retenu pour l'emploi de tels décrets d'avance. Un allègement conséquent de la procédure justifié par les circonstances dans lesquelles le Gouvernement doit intervenir. Cet allègement est toutefois tempéré par la nécessité de déposer un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits *immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement*.

533. L'encadrement de l'usage des décrets d'avance – Ces dispositions viennent encadrer plus strictement l'utilisation des décrets d'avance – en comparaison de la pratique des décrets d'avance telle qu'elle a résulté de l'application de l'ordonnance de 1959⁴⁹. Cette dernière ne prévoyait, en effet, ni plafonnement, ni information préalable des assemblées parlementaires.

En cas d'urgence, et s'il était établi par rapport du ministre des finances au Premier ministre, que l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances n'était pas affecté, des crédits supplémentaires pouvaient être ouverts par décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'État. La ratification de ces crédits était demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances ;

En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires pouvaient être ouverts par décrets d'avance pris en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits était alors immédiatement déposé ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement.

49. Dans le cadre de l'ordonnance de 1959, trois types de décrets d'avance devaient être distingués : les deux hypothèses reprises par la Lolf en son article 13 qui se présentent comme des aménagements au caractère limitatif des crédits (prévues par l'article 11 de l'ordo.) auxquelles s'ajoute celle prévue par l'article 10 de l'ordonnance – qui permet, en cas d'urgence, d'ouvrir des crédits supplémentaires afin de faire face à des dépenses sur crédits provisionnels.

534. L'ouverture des décrets d'avance – Sur la base de ces dispositions, ont été ouverts les crédits permettant de financer :

- le référendum de 1969 (décret n° 69-307 du 5 avril 1969) et l'élection présidentielle de 1969 (décret n° 69-449 du 21 mai 1969) adoptés sous condition d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national ;
- l'élection présidentielle de 1974 suite au décès de G. Pompidou (décret n° 74-324 du 24 avril 1974, *JO* p. 4437) également adopté sous condition d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national ;
- le référendum du 24 septembre 2000 (décret n° 2000-760 du 1^{er} août 2000, *JO* p. 12225) ;
- les conséquences du naufrage du *Prestige*, l'action humanitaire en Irak ou encore le plan social de l'entreprise *Metaleurope* (décret n° 2003-509 du 16 juin 2003, *JO* p. 10099) ;
- les premières dépenses d'indemnisation liées à la sécheresse de l'été 2003 (décret n° 2003-859 du 8 septembre 2003, *JO* p. 15504) ;

Au total, depuis 1959, 11 décrets d'avance ont été adoptés sous condition d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national et 102 sous condition d'urgence (en application des dispositions de l'article 11 de l'ordonnance de 1959).

Parmi les récents décrets d'avance adoptés :

- Décret n° 2005-194 du 25 février 2005 : ouverture de 10 millions d'euros sur le budget des affaires étrangères pour financer la participation de la France aux secours organisés suite au raz-de-marée survenu en Asie du sud-est en décembre 2004 ;
- Décret n° 2005-401 du 29 avril 2005 : ouverture de 213,5 millions d'euros afin d'assurer le financement des surcoûts liés à l'organisation du référendum sur le traité visant à établir une Constitution européenne, de compléter les crédits destinés à l'hébergement des demandeurs d'asile et à indemniser les collectivités territoriales de Guadeloupe touchées par des catastrophes naturelles ;
- Décret n° 2005-1479 du 1^{er} décembre 2005 destiné, pour partie, à financer les mesures de prévention et de lutte contre la grippe aviaire (à hauteur de 150 millions d'euros) ; Mesure financière réitérée en 2006 (décret n° 2006-365 du 27 mars 2006) portant ouverture d'un crédit de 68 millions d'euros pour financer les mesures relatives à l'épizootie de grippe aviaire ;
- Décret n° 2007-524 du 6 avril 2007 : ouverture de 189 millions d'euros pour accélérer la construction de logements sociaux en vue de tirer les conséquences de l'adoption de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

b) La pratique (contestée) des décrets d'avance

535. Le non-respect des conditions fixées par l'ordonnance du 2 janvier 1959 – Les rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances ont, bien évidemment, été riches d'enseignements quant à la pratique des

décrets d'avance et notamment dans l'appréciation toute relative des notions d'urgence et de nécessité impérieuse – notions incertaines et qui offrent, nécessairement, au Gouvernement une marge de manœuvre appréciable. À plusieurs reprises, la Cour des comptes a ainsi relevé les interprétations extensives auxquelles se prêtaient ces notions – qui permettent au Gouvernement de recourir aux décrets d'avance plutôt que de « soumettre les dispositions financières correspondantes au Parlement lors de l'examen de la première loi de finances rectificative » – Cour des comptes, Rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1980 et 1986 – et d'une manière générale qui ne répondent pas à la condition d'urgence exigée par les dispositions de l'ordonnance organique – Rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1997, 1998, 2001, 2004.

À ces rapports, s'ajoutent désormais ceux que la Cour des comptes doit établir en application de l'article 58-6 de la Lolf en application duquel la Cour des comptes est tenue de déposer un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances.

Si de tels rapports peuvent être l'occasion d'individualiser les critiques que la Cour des comptes pouvait formuler à l'occasion de ses rapports sur l'exécution des lois de finances, ils peuvent également justifier le recours au décret et informer d'autant le Parlement. Ainsi, dans son rapport relatif au décret d'avance adopté le 8 novembre 2002 portant ouverture de crédits en vue de la rémunération de personnels enseignants non titulaires, la Cour des comptes a relevé, qu'en raison de l'urgence de l'ouverture des crédits, « il était impossible d'attendre le vote de la loi de finances rectificative pour abonder (le) chapitre des sommes nécessaires (dès lors) que ces dépenses ne (pouvaient) être différées. Il en résulte que la seule solution pour assurer le paiement des rémunérations consistait effectivement en l'utilisation d'un décret d'avance (...). Le décret d'avance revêtait donc bien un caractère urgent et impérieux » – www.senat.fr/rap/102-097/102-09714.html. Néanmoins, et dans ce même rapport, la Cour des comptes souligne que si une partie du dépassement de crédits (justifiant l'intervention d'un décret d'avance) trouve son explication dans des raisons exogènes « cette situation aurait pu être évitée par une prévision plus réaliste (en loi de finances initiale) ».

Ici, réside une autre critique importante dans l'utilisation des décrets d'avance que la Cour des comptes a de nouveau souligné dans son rapport concernant les décrets d'avance adoptés durant l'année 2004 – constatant que certaines ouvertures ont été rendues nécessaires « par le seul fait que certains chapitres importants continuent de ne faire l'objet d'aucune ouverture de crédits en loi de finances initiale ou d'ouvertures manifestement sous-évaluées, alors même que les dépenses qu'ils ont vocation à financer sont certaines, qu'elles constituent des charges permanentes de l'État et que leur montant est relativement stable d'une année sur l'autre ou fait l'objet de prévisions d'exécution dont il n'est pas tenu compte ».

Document n° 36 – Sénat, Projet de loi de finances rectificative pour 2004
(extrait) – www.senat.fr/commission/fin/collectif_2004/06_18/06_1810.html

« La procédure du décret d'avance est progressivement devenue un élément classique de la gestion budgétaire, alors qu'elle était conçue, à l'origine, comme d'un usage exceptionnel.

La procédure parlementaire, jugée – à tort ou à raison – trop lourde, est traditionnellement réservée à l'ajustement de fin d'année ou à la traduction budgétaire de changements politiques, sans d'ailleurs que ce soit systématique dans ce dernier cas. Les décrets d'avance sont ainsi utilisés pour procéder aux mouvements qui ne peuvent attendre la promulgation du collectif de fin d'année, dans les tout derniers jours de décembre.

Qu'il soit d'ampleur limitée ou conséquente, un décret d'avance apparaît toujours comme une intrusion de l'exécutif dans le domaine de compétence essentiel du Parlement. On a vu parfois des décrets d'avance majorer des dotations qui avaient été jugées insuffisantes lors de la discussion de la loi de finances initiale, démonstration par l'absurde qui rendait d'autant plus évidente l'atteinte portée au pouvoir du Parlement en matière financière.

Le recours à cette procédure doit donc (...) être strictement limité et entouré de la plus grande transparence. (...) D'ailleurs, l'article 14 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, entré en vigueur dès l'année 2002, prévoit qu'*avant sa publication, tout décret d'annulation est transmis pour information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et aux autres commissions concernées*. Le décret d'annulation ne trouvant sa justification qu'en considération du décret d'avance qu'il a vocation à gager, la transmission simultanée au Parlement des deux projets de décrets constitue désormais un processus quasi obligé.

536. La pratique des décrets d'avance – Sur ces dernières années, se sont en moyenne quatre décrets d'avance qui sont adoptés chaque année (cinq en 2005, quatre en 2006 et trois en 2007). Une augmentation significative : exception faite de l'année 1959 au cours de laquelle 14 décrets d'avance avaient été adoptés, la moyenne des décrets d'avance se situait, jusqu'en 2002, à deux décrets d'avance par an.

Dans leurs montants, les décrets d'avance ont également présenté des amplitudes variées : 1,2 milliard d'euros ouverts en 1999 contre 23 millions d'euros l'année suivante.

Désormais, et en application de la Lolf, la pratique des décrets d'avance – adoptés en cas d'urgence – est soumise à un impératif : la limitation du montant cumulé des crédits ouverts à hauteur de 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

Seule une rétrospective permet, ici, d'envisager si ce taux peut être respecté. Le tableau précédent fait état, en sa dernière colonne, de la part des ouvertures de crédits pratiquées par décrets d'avance dans le total des crédits initiaux en lois de finances⁵⁰. Ces chiffres permettent de constater que le taux de 1 % fixé par la loi organique est loin d'être une contrainte pour le Gouvernement.

50. Crédits ouverts afin d'abonder le régime de la sécurité sociale, d'attribuer des aides à l'emploi et d'augmenter les rémunérations des personnels militaires en raison, notamment, de la professionnalisation des armées.

TABLEAU N° 58 – DÉCRETS D'AVANCE ET OUVERTURES DE CRÉDITS

	Nombre de décrets d'avance	Ouvertures de crédits (en millions d'euros)	Part dans les crédits initiaux nets (en %)
1990	2	427,31	0,23
1991	1	228,67	0,12
1992	2	2 253,35	1,12 ⁵¹
1993	1	762,25	0,36
1994	2	1 104,49	0,5
1995	1	91,47	0,04
1996	2	2 703,07	1,14 ⁵²
1997	2	1 956,84	0,81
1998	2	920,33	0,38
1999	1	1 202,98	0,47
2000	1	23,32	0,01
2001	2	999,76	0,38
2002	2	130	0,05
2003	5	934,27	0,34
2004	4	1 360,39	0,48
2005	5	1 873,5	1,39
2006	4	1 636,5	1,33
2007	3	1 239	0,4

Source : notamment Sénat – www.senat.fr/commission/fin/collectif_2004/06_18/06_1810.html (extrait)

Section 2

Un budget élaboré en considération d'objectifs à atteindre

537. D'une logique de moyens à une logique de résultats – La loi organique du 1^{er} août 2001 traduit le passage entre une logique de moyens (celle de l'ordonnance du 2 janvier 1959) et une logique de résultats. Désormais, le

51. Crédits destinés à des mesures en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle.

52. La lecture de ce tableau aurait pu susciter une réserve conduisant à distinguer, au préalable, selon le type de décrets d'avance tels qu'ils sont distingués par l'ordonnance organique : – décrets d'avance sur crédits provisionnels (art. 10), – décrets d'avances sur crédits limitatifs sous condition d'urgence (art. 11-2°) et – décrets d'avance sur crédits limitatifs sous condition d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national (art. 11-3°). Or, le dernier décret d'avance adopté dans le cadre de l'article 10 remonte au 5 juin 1981 (décret n° 81-652) et le dernier décret d'avance adopté dans le cadre de l'article 11-3° remonte au 27 juillet 1977 (décret n° 77-847).

Gouvernement, au travers de l'adoption de la loi de finances, va s'engager sur l'obtention de résultats – engagement pris devant les parlementaires auxquels il appartient de vérifier, à l'occasion de l'adoption de la loi de règlement, que les engagements ont été respectés.

538. Missions, programmes et dotations – La nouvelle logique introduite par la loi organique du 1^{er} août 2001 justifiait une nouvelle présentation des crédits budgétaires – organisée autour des notions de missions, programmes et dotations – et qui se substitue à l'ancienne répartition des crédits opérée entre ministères, titres et chapitres⁵³.

Désormais, et conformément aux dispositions de l'article 7 Lolf, les crédits seront spécialisés par programme. Plus qu'un changement de présentation, c'est une véritable mutation que traduit cette présentation des crédits en missions, programmes et dotations. Cette mutation doit, notamment, conduire à une revalorisation des compétences financières du Parlement.

Article 7 LOLF – I. – 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.

Toutefois, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations. De même, une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :

1° Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ;

2° 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.

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 (...)

§1. L'apparition d'une logique de résultats

539. La pierre angulaire de la réforme engagée par la Lolf réside dans la détermination d'objectifs. C'est sur la base de ces objectifs que la politique gouvernementale pourra être évaluée, à raison des résultats obtenus.

53. Cf. n° 23 et 687.

Ces objectifs se décèlent au travers des programmes qui stigmatisent ce passage d'une culture de moyens à une culture de résultats et, autrement exprimé, d'un budget de moyens à un budget de résultats. L'évolution est notable, les dépenses ne seront plus présentées par nature mais par objectifs et invitent les décideurs à raisonner différemment. La difficulté réside bien sûr dans la détermination de ces objectifs.

A. Le programme ou l'expression d'une logique de résultats

540. Le programme, clef de voûte de la logique de résultats – C'est la notion de programme qui exprime ce passage d'une culture de moyens à une culture de résultats. Cette budgétisation des crédits en fonction des objectifs poursuivis doit permettre aux décideurs publics de raisonner en termes de résultats et de performances.

Orienter les budgets vers les résultats suppose :

- que soient définis des programmes ;
- un engagement sur les résultats (au travers du projet annuel de performances) ;
- une appréciation des résultats obtenus (au travers du rapport annuel de performances).

L'objectif poursuivi par la loi organique est celui d'une plus grande lisibilité du document budgétaire. Les parlementaires, à l'occasion du vote de la loi de finances, doivent pouvoir apprécier, à sa juste mesure, l'action publique et ses enjeux financiers.

Le programme doit permettre d'apprécier les politiques de l'État en termes de finalités, d'objectifs et de résultats. Il doit également permettre d'identifier les acteurs responsables de leurs exécutions.

I – LES PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCES

541. Un projet annuel de performance par programme – Le projet de loi de finances est accompagné de documents explicatifs, parmi lesquels les projets annuels de performances. L'article 51, 5° de la Lolf prévoit, en effet, que chaque programme doit être accompagné d'un projet annuel de performances, comportant notamment la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis. Doit également y être justifiée l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure et aux crédits de l'année en cours.

Article 51, LOLF – *Sont joints au projet de loi de finances de l'année :*

(...)

5° Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par

dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :

- a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;*
- b) L'évaluation des dépenses fiscales ;*
- c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;*
- d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;*
- e) Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante ;*

6° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert ; (...)

542. Le contenu des projets annuels de performance – Le projet annuel de performances concrétise le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats. Le contenu du projet annuel de performances doit traduire l'engagement du gouvernement sur l'obtention de résultats.

À cet effet, le projet annuel de performances doit :

- décrire l'action (ou les actions) constituant le programme ;
- mesurer les coûts ;
- définir les objectifs sur trois axes :
 - Efficacité socio-économique (le point de vue du citoyen),
 - Qualité du service rendu (le point de vue de l'utilisateur),
 - Efficacité de la gestion (le point de vue du contribuable) ;
- Fournir des indicateurs de mesure des résultats pour chaque objectif ;
- Fixer les niveaux de performances.

Au sein de chaque programme, doivent être explicités les objectifs assignés à chaque action.

À chaque objectif doivent être associés des indicateurs de résultats.

Ces indicateurs de résultats seront appréciés au regard des cibles de résultats fixant les niveaux de performances que le ministère se propose d'atteindre.

543. L'analyse de la performance – L'analyse de la performance se stigmatise autour de trois axes :

- l'efficacité socio-économique (le point de vue du citoyen) qui doit permettre d'apprécier le résultat obtenu à raison de son impact sur l'environnement économique et social. Cet axe de performance doit permettre d'évaluer la pertinence de la politique menée ;
- la qualité du service rendu (le point de vue de l'utilisateur) qui induit nécessairement la recherche d'un équilibre entre coûts et qualité ;
- l'efficacité de la gestion (le point de vue du contribuable) qui conduit à une appréciation de l'optimisation des moyens employés.

Remarque : Les trois axes de performance ne convergent pas nécessairement et peuvent même entrer en contradiction. L'analyse des indicateurs de résultats doit amener une appréciation équilibrée et suffisante de chacun des critères au regard de ces axes de performance.

En définitive, et en fonction des cibles de résultats, l'analyse s'entendra d'une pondération des trois axes d'analyse de la performance, qui pourra être différente selon l'objectif recherché.

**Document n° 37 – Quelques exemples d'objectifs
et indicateurs de performance de l'État (PAP 2008).**

Du point de vue du citoyen			
Mission	Programme	Objectif	Indicateur
Enseignement scolaire	Enseignement scolaire public du premier degré	Conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire	Proportion d'élèves maîtrisant, en fin d'école primaire, les compétences de base en français et en mathématiques
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	Favoriser l'accomplissement volontaire des obligations fiscales (civisme fiscal)	Part des impôts acquittés spontanément à la DGI
Sécurité	Police nationale	Réduire la délinquance générale	Nombre de crimes et délits constatés en zone police
Sécurité sanitaire	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	Améliorer et préserver l'état sanitaire du cheptel dans l'intérêt de la santé publique tout en maîtrisant les dépenses publiques dans les filières animales	Taux de régions disposant d'un plan d'urgence contre les épizooties
Écologie, développement et aménagement durables	Sécurité routière	Réduire le nombre d'accidents et de tués sur les routes	Nombre annuel des tués à un mois

Mission	Programme	Objectif	Indicateur
Du point de vue de l'utilisateur			
Justice	Justice judiciaire	Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile	Délai moyen de traitement des procédures par type de juridiction
Recherche et enseignement supérieur	Formations supérieures et recherche universitaire	Répondre aux besoins de qualification supérieure	Insertion professionnelle des jeunes diplômés trois ans après leur sortie de formation initiale
Écologie, développement et aménagement durables	Météorologie	Développer les utilisations de la météorologie	Taux de confiance et de satisfaction des usagers dans les prestations météorologiques
Solidarité, insertion et égalité des chances	Handicap et dépendance	Lutter contre les situations de maltraitance des personnes âgées	Taux d'appels téléphoniques traités par le dispositif d'accueil téléphonique, de suivi et de traitement des situations de maltraitance envers les personnes âgées
Travail et emploi	Accès et retour à l'emploi	Améliorer l'efficacité du service public de l'emploi dans l'intermédiation entre offre et demande d'emploi	Délai moyen de satisfaction d'une offre déposée auprès de l'ANPE
Du point de vue du contribuable			
Administration générale et territoriale de l'État	Administration territoriale	Réduire les coûts d'affranchissement et de téléphonie	Coût de téléphonie par agent
Enseignement scolaire	Soutien de la politique de l'éducation nationale	Réussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire	Coût des examens des élèves
Sécurité civile	Intervention des services opérationnels	Optimiser le coût d'exploitation de la flotte du Groupement d'hélicoptères de la sécurité civile (GHSC)	Coût total de l'heure de vol de la flotte du GHSC
Écologie, développement et aménagement durables	Réseau routier national	Entretien et exploitation du réseau routier national au meilleur coût	Coût complet de l'entretien du réseau routier
Ville et logement	Rénovation urbaine	Maîtriser le coût et les délais du programme national de rénovation urbaine	Évolution du coût moyen des opérations d'investissement financées dans le cadre du programme national de rénovation urbaine

Source : Ministère chargé du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.

II – LES RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCES

544. Un rapport annuel de performance par programme – La loi de règlement est accompagnée, conformément à l'article 54, 4^o de la Lolf, des rapports annuels de performances mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances.

Ces rapports annuels font état, par programme, des objectifs prévus, des résultats attendus et obtenus, des indicateurs et des coûts associés, de la justification pour chaque titre des mouvements de crédits et des dépenses, de la gestion des autorisations d'emplois.

Article 54, LOLF – Sont joints au projet de loi de règlement :

(...)

4^o Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;

b) La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;

c) La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au e du 5^o de l'article 51, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures ;

5^o Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées. Ces annexes sont accompagnées du rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 4^o ; (...)

545. Une présentation identique des projets et rapports annuels de performance – La structure de présentation est identique entre projet (PAP) et rapport annuel de performances (RAP). Ceci doit faciliter la comparaison entre prévisions et réalisations et permettre aux parlementaires d'apprécier les modalités d'exécution de la loi de finances.

B. La dotation, exception à la logique de résultats

546. La dotation, exception à la logique de résultats – Certains crédits se prêtent mal à cette logique de résultats. Dans cet esprit, l'article 7 de la Lolf

prévoit qu'à côté des programmes, peuvent prendre place des dotations. Ces dernières identifient des crédits qui ne répondent pas à un objectif de résultats. Les dotations présentent donc des dépenses par nature et non par objectif.

Les dotations diffèrent également des programmes en ce qu'elles sont exclues des modalités de gestion applicables à ces derniers. Ainsi, les reports, virements, transferts et autres modifications par répartition de crédits pour dépenses accidentelles ou imprévisibles, ne peuvent concerner les dotations.

547. Les missions dotées de dotations – La Lolf précise, en son article 7, les crédits faisant l'objet d'une dotation. C'est le cas des crédits nécessaires au fonctionnement des pouvoirs publics. Ainsi que le relève le Conseil constitutionnel – 25 juillet 2001, 448 DC – « ce dispositif assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs ».

TABLEAU N° 59 – LES DÉPENSES DES POUVOIRS PUBLICS
(en milliers d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Présidence de la République	15 275	17 154	24 574	30 872	31 336	31 899	32 465	31 783	100 792
Assemblée nationale	450 138	455 306	467 105	477 886	484 577	493 300	502 179	529 935	533 910
Sénat	258 874	263 852	283 246	283 462	293 782	303 470	308 917	314 487	327 694
La chaîne parlementaire (LCP)	–	13 111	14 635	14 635	14 731	19 644	21 741	26 345	28 595
Conseil constitutionnel	6 988	5 528	6 017	5 350	5 535	6 592	5 732	7 242	7 752
Haute Cour de justice	–	–	–	–	–	–	–	6	–
Cour de justice de la République	654	679	630	667	698	686	945	886	874
Indemnités des représentants français au Parlement européen	–	–	–	–	–	–	–	8 022	8 034
Total du titre II	731 929	755 629	796 206	812 872	830 659	855 591	871 979	918 701	1 007 652

Source : Minefi, Cour des comptes.

Une perspective que retrace également la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 27 décembre 2001, à propos de la loi de finances pour 2002, 456 DC, à propos d'un article précisant que serait joint au projet de loi de finances de l'année, pour chacun des pouvoirs publics, un rapport expliquant les crédits demandés par celui-ci et que serait également jointe au projet de loi de règlement, une annexe explicative développant pour chacun des pouvoirs publics, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées et présentant les écarts avec les crédits initiaux. Des dispositions non censurées par le Conseil constitutionnel lequel estima qu'elles ne sauraient être interprétées comme faisant obstacle à la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement, étant précisé que cette règle est inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs.

Deux dotations spécifiques sont également prévues, l'une concernant les dépenses accidentelles et destinée à faire face à des calamités et aux dépenses imprévisibles, l'autre concernant les mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

§2. La préparation du projet de loi de finances

548. La nouvelle procédure d'élaboration des projets de loi de finances – Désormais, et afin de tenir compte de la Lolf dans les modalités d'élaboration du projet de loi de finances, un nouveau cadre budgétaire a été fixé pour la préparation de ce projet – Circulaire du Premier ministre du 21 janvier 2005 relative à la préparation du projet de loi de finances pour 2006 dans le nouveau cadre budgétaire.

Ce cadrage budgétaire a été précisé par la lettre du Premier ministre du 19 janvier 2006 relative à la procédure budgétaire 2007 – et s'organise en lettre de cadrage, réunions d'économies structurelles, lettres de plafonds et conférences de gestion publique.

549. La détermination des orientations budgétaires – Fin janvier, à l'occasion d'un *séminaire gouvernemental*, le Premier ministre communique au Gouvernement la stratégie d'ensemble en matière de finances publiques, telle qu'elle résulte du programme de stabilité. À cette occasion, un point sur la situation des finances de l'État et des comptes sociaux permettra d'identifier les mesures permettant de contribuer à la réalisation des objectifs pluriannuels en matière de redressement et de diminution de la rigidité de la dépense.

À l'issue de ce séminaire, le Premier ministre adresse une *lettre de cadrage* aux ministres fixant les orientations et les normes de maîtrise des dépenses publiques. Lettre de cadrage qui peut bénéficier d'une certaine publicité – ainsi

de la lettre de cadrage 2005 publiée dans les colonnes du journal *Le Monde* le 25 mai 2004.

Au cours des mois de février et mars, se déroule une phase d'examen conjoint des perspectives budgétaires, des projets concrets de réforme et des économies qui leur sont associées.

Des *réunions d'économies structurelles* organisées avec chacun des ministres doivent permettre d'examiner les projets de réforme des différentes politiques publiques et d'en tirer les conséquences en termes de crédits, d'effectifs et de recrutements.

Ces RES doivent aborder les propositions chiffrées de redéploiement des effectifs et de non-remplacement des départs à la retraite.

Ces RES permettent de traduire dans les faits les orientations de la lettre de cadrage adressée par le Premier ministre à l'issue du séminaire gouvernemental sur les finances publiques.

Des *réunions budgétaires* permettent aux ministères de rencontrer la Direction du budget – aux fins d'instruire les demandes de crédits qui doivent être formulées dans le cadre des prescriptions de la lettre de cadrage. Les besoins en crédits doivent être exprimés au premier euro. Ces réunions sont l'occasion de préciser la nomenclature budgétaire au niveau le plus fin.

Au mois d'avril, la Direction du budget communique au Premier ministre les éléments ressortant de l'instruction conjointe.

Des réunions de restitution doivent permettre d'examiner les économies structurelles à mettre en œuvre et d'apprécier les propositions budgétaires des ministères par rapport au cadrage d'ensemble.

L'évolution des dépenses fiscales afférentes à chaque mission est prise en compte.

À l'issue de ce cycle de réunions, le Premier ministre adresse aux ministres les *lettres-plafonds* en crédit, à partir de la nomenclature en missions, et en effectifs, ainsi que les principales réformes structurelles à mettre en œuvre. Ces lettres sont transmises aux commissions des finances des deux assemblées.

Courant mai, un cycle de réunions entre la Direction du budget et les ministères doit permettre d'arrêter la répartition par programme des plafonds de crédits arrêtés. Ces réunions doivent être productives de manière à ce que la répartition des crédits puisse être arrêtée avant la fin du mois de juin.

550. La finalisation des documents budgétaires – À compter du mois de mai, la procédure budgétaire est consacrée aux travaux relatifs à la performance et à la finalisation des documents budgétaires à destination du Parlement.

Des conférences de gestion publique sont organisées entre le ministère chargé de l'élaboration du budget et les ministères et sont destinées à finaliser la liste des objectifs et indicateurs du projet de loi de finances et à fixer les cibles de

résultats à atteindre, compte tenu des stratégies pluriannuelles arrêtées pour chaque programme.

À ce stade, les propositions qu'aura pu formuler le Parlement sur les avant-projets annuels de performances seront prises en considération.

Dans le même temps, la liste des missions et des programmes est communiquée au Parlement au moment du *débat d'orientation budgétaire*. Est également communiquée au Parlement la liste des objectifs et indicateurs retenus. Ce débat est présenté comme un premier rendez-vous avec la représentation nationale sur la stratégie des finances publiques et les grandes orientations du budget en préparation.

En principe, la liste des missions et programmes a vocation à bénéficier d'une certaine pérennité sur le long terme. Certaines évolutions peuvent néanmoins être relevées à l'exemple de la mission Écologie et développement durable qui a vu son champ progresser de 3 à 12 programmes entre les lois de finances pour 2007 et 2008 – devenue avec cette dernière la mission Écologie, développement et aménagement durables et qui comprend désormais, un programme sécurité routière...

Les mois de juillet et août sont consacrés à la finalisation des documents à destination du Parlement, en particulier dans les aspects relatifs à la justification des crédits et à la présentation de l'ensemble des projets annuels de performances.

Section 3

Les principes budgétaires présidant à l'élaboration du budget de l'État

551. Les lois de finances doivent être élaborées dans le respect de principes budgétaires : principes présidant à l'élaboration du budget de l'État. Des principes classiques comme l'annualité budgétaire (l'adoption du budget chaque année pour une année), l'unité et l'universalité budgétaire qui assurent aux parlementaires une clarté dans l'information budgétaire qui leur est adressée en vue de l'adoption de la loi de finances, la spécialité budgétaire qui permet une spécialisation des crédits et une rationalisation de la procédure d'adoption des lois de finances et enfin, l'équilibre budgétaire qui sous-entend un équilibre en recettes et en dépenses du budget de l'État – fruits d'un héritage du XIX^e siècle qui, s'ils ont résisté au temps, ont toutefois dû s'adapter aux nouvelles contraintes tirées de la pluriannualité ou encore des exigences communautaires.

À ces principes classiques, doit s'ajouter un nouveau principe consacré par la Lolf, le principe de sincérité qui est présenté, notamment, comme la garantie de la fiabilité de l'information adressée aux parlementaires.

§1. Le paradoxe du principe d'annualité

552. Le budget adopté chaque année pour une année – Le principe d'annualité suppose une annualité de l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement et une annualité de l'exécution comptable.

Ce principe découle de l'obligation annuelle du vote de l'impôt par le corps législatif tel que l'exprime la Constitution de 1791 (Titre V, art. 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 ».

Le principe d'annualité budgétaire suppose que le budget soit adopté avant le début de l'exercice budgétaire correspondant – soit au plus tard le 31 décembre de l'année précédent l'exercice concerné par le budget adopté.

Le principe n'a pas toujours été respecté, notamment sous les III^e et IV^e Républiques. Il n'était pas rare qu'un exercice budgétaire débute alors que la loi de finances correspondante n'avait pas été adoptée. En pareille situation, la continuité de l'État était alors assurée par la technique des douzièmes provisoires – consistant à reconduire, chaque mois, le douzième des crédits du budget de l'année précédente. Cette technique permettait ainsi d'assurer le fonctionnement courant des administrations dans l'attente de l'adoption du budget.

De manière anecdotique, peut également être citée cette parade consistant, au sein des assemblées parlementaires, à arrêter l'horloge au 31 décembre à minuit afin de préserver l'apparence d'un budget adopté dans les délais.

Avec l'ordonnance du 2 janvier 1959, et désormais la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le principe d'annualité est plus strictement encadré – avec la possibilité d'un enclenchement de procédures d'urgence lorsqu'un risque de non-adoption du budget dans les délais apparaît. Ceci explique que sous la V^e République, aucun budget n'ait été adopté hors délais.

553. Les aménagements apportés au principe d'annualité budgétaire – Ce principe budgétaire, affirmé par les dispositions organiques, a nécessité certains aménagements afin d'en conforter l'application dans une dimension pluriannuelle. En effet, par certains aspects, il pouvait apparaître difficile de raisonner au sein d'une seule année budgétaire – et nécessaire de prendre en considération les exigences de la pluriannualité.

Ce sont ces impératifs que le Conseil constitutionnel a pu concilier lorsque, saisi d'une méconnaissance du principe d'annualité budgétaire, il a, par ses décisions, conforté mais également tempéré l'application de ce principe.

A. La traduction organique du principe d'annualité

554. Que cela soit dans l'ordonnance de 1959 ou la loi organique de 2001, le principe d'annualité est clairement identifiable – y compris en ses incidences.

I – L’AFFIRMATION LOLFIENNE DU PRINCIPE D’ANNUALITÉ

555. La traduction organique du principe d’annualité budgétaire – Dans l’ordonnance du 2 janvier 1959, le principe d’annualité trouvait une traduction au travers de différents articles :

- article 2 : *la loi de finances de l’année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l’ensemble des ressources et des charges de l’État ;*
- article 4 : *l’autorisation de percevoir les impôts est annuelle ;*
- article 16 : *le budget est constitué par l’ensemble des comptes qui décrivent, pour chaque année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l’État.*

Et expressément, en son article 11, l’ordonnance organique envisage que des exceptions puissent être apportées au principe d’annualité.

Aux termes de la Lolf :

- article 1, al. 2 : *l’exercice s’étend sur une année civile ;*
- article 6, al. 2 : *le budget décrit, pour une année, l’ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l’État.*

L’article 34 de la Lolf précise également que dans la première partie de la loi de finances de l’année, le parlement autorise pour l’année, la perception des ressources de l’État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l’État. Par cette formulation, la Lolf conforte le principe d’annualité en précisant que l’autorisation n’est valable que pour une année – ce que ne faisait pas l’ordonnance de 1959 en son article 31.

556. Le respect du principe d’annualité justifie que de stricts délais soient imposés au législateur pour l’adoption de la loi de finances initiale⁵⁴ – et le cas échéant, que des procédures d’urgence puissent être actionnées ainsi que le prévoit tant la Constitution de 1958 en son article 47 que la Lolf en son article 45⁵⁵.

557. D’une comptabilité de caisse à une comptabilité d’engagement – Désormais, et ainsi que le prévoit l’article 30 de la Lolf, « la comptabilité générale de l’État est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l’exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d’encaissement ».

Avec l’ordonnance du 2 janvier 1959, la comptabilité de l’État était une comptabilité de caisse : les opérations de dépenses et de recettes n’étaient comptabilisées qu’au stade de l’encaissement ou du décaissement.

Or, bien évidemment, une telle comptabilité ne permettait pas d’avoir une réelle vision de la situation financière de l’État. Ainsi, et s’agissant des opérations de

54. Cf. n° 674 et s.

55. Cf. n° 506 et s., 683.

dépenses, ne les comptabiliser qu'au stade du paiement effectué par le comptable, ne permet pas d'apprécier la réalité de la situation financière telle qu'elle est réellement si à ces décaissements, s'ajoutait le montant des engagements effectués par l'ordonnateur et n'ayant pas encore donné lieu, à cet instant, d'un paiement.

La comptabilité d'exercice permet de remédier à cette vision tronquée de la situation financière de l'État : en comptabilisant les opérations de dépenses au stade de leur engagement – et de la même manière s'agissant des opérations de recettes.

La comptabilité devient alors une comptabilité des droits et obligations constatés. Ainsi que le précise l'article 30 de la Lolf, désormais « les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement ».

Depuis 1999, les comptes de l'État faisaient l'objet, au niveau central, d'un retraitement à destination des parlementaires – afin d'intégrer dans la comptabilité de l'État cette dimension *constatation* avec pour objectif de donner une image plus fidèle et plus sincère de la situation financière de l'État (art. 27, Lolf).

L'article 30 de la Lolf permet de consacrer la comptabilité d'exercice – qui ne remplace pas la comptabilité de caisse – mais s'y ajoute – et permet, par interaction, de donner au principe d'annualité une dimension supplémentaire.

II – UN PRINCIPE ADAPTÉ AUX EXIGENCES DE LA PLURIANNUALITÉ

558. La pluriannualité budgétaire évoque les hypothèses au terme desquelles le cadre annuel n'est pas adapté à une exécution budgétaire et comptable des opérations de dépenses et de recettes. Ainsi, la réalisation d'investissements avait déjà suscité la distinction entre autorisations de programme et crédits de paiement⁵⁶ – avec la Lolf, l'emploi des autorisations d'engagement est généralisé.

Les nouvelles dispositions organiques ont également développé les possibilités de reports de crédits d'un exercice sur l'autre.

De ces manières, la Lolf – mais également le contexte européen – a amplifié les mécanismes de pluriannualité.

Document n° 38 – Étude menée sur la réforme de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances – Sénat, rapport d'information n° 37, octobre 2000 (extrait)

« La convergence imposée aux pays de l'Union européenne pour la mise en œuvre de la monnaie unique a conduit la France à se placer dans une perspective pluriannuelle d'assainissement de ses finances publiques (...). La procédure des *plans de convergence* mise en œuvre en application du

56. Cf. n° 563 et s.

Traité sur l'Union européenne, a été renforcée lors du Conseil européen d'Amsterdam du 17 juin 1997. Dans le cadre de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires en phase III de l'Union économique et monétaire – c'est-à-dire pour les États ayant adopté l'euro – ceux-ci doivent présenter des *programmes de stabilité pluriannuels* indiquant les prévisions de solde des administrations publiques pour l'année en cours et, au minimum, les trois années suivantes, ainsi que les mesures devant être mises en œuvre pour atteindre une situation budgétaire excédentaire ou proche de l'équilibre.

L'Union économique et monétaire a donc été un facteur déterminant pour la mise en œuvre d'une programmation en matière d'évolution des finances publiques.

(...)

Les finances de l'État souffrent d'un déficit de mise en perspective temporelle. Or, à moyen terme, la situation des finances publiques sera affectée par l'accroissement considérable du nombre de retraités au cours de la prochaine décennie. Le coût des départs en retraite des fonctionnaires aura inévitablement des conséquences très lourdes sur le budget de l'État. Le vieillissement de la population conduira également à une croissance significative des charges du budget de l'État et des organismes de sécurité sociale. Cette situation parfaitement connue, maintes fois analysée, commande absolument d'avoir une vision claire des engagements déjà souscrits par l'État pour les années à venir. Si les intérêts de la dette sont versés annuellement, ils n'en constituent pas moins une charge pluriannuelle. Si les traitements et pensions sont versés annuellement, l'embauche d'un fonctionnaire se traduit par une charge appelée à perdurer sur une très longue période. La pluriannualité ne répond donc pas seulement à une obligation européenne, mais à une exigence naturelle pour prendre en compte des situations de fait qui ont par nature une dimension pluriannuelle.

559. Dans ces perspectives, la Lolf impose que soient adressés aux parlementaires :

- une description des grandes orientations de la politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France (art. 48-3°, Lolf) ;
- une présentation des perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques pour au moins les quatre années à venir – au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations⁵⁷ adressées à elle sur le fondement du Traité instituant la Communauté européenne (art. 50, Lolf) ;
- un rapport comportant l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement en termes de prélèvements obligatoires (art. 52, Lolf) ;
- une évaluation chiffrée des incidences de chacune des dispositions du projet de loi de finances affectant les ressources et les charges de l'État, au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes (art. 55, Lolf).

559 bis. Programmation pluriannuelle des finances publiques. En décembre 2007, dans le cadre du chantier de la révision générale des politiques publiques, a été décidée la mise en place d'un budget pluriannuel pour la

57. Cf. n° 265.

période 2009-2011. Ces nouvelles perspectives financières vont permettre d'inscrire dans la durée toutes les politiques gouvernementales. Il s'agit de définir sur une période de trois ans, les enveloppes de crédits nécessaires à une programmation budgétaire des politiques publiques. En dépit de l'introduction de cette pluriannualité, seules les lois de finances annuelles ont une valeur contraignante et continueront d'être présentées chaque automne au Parlement. Néanmoins, les plafonds fixés pour chaque mission dans la programmation pluriannuelle devront être considérés comme impératifs, seul gage de la crédibilité des orientations financières publiques retenues.

Cette programmation pluriannuelle prendra place au sein d'une loi de programmation des finances publiques. Cette dernière, présentée à l'automne 2008 aux parlementaires, devrait :

- contenir les objectifs globaux des finances publiques ;
- prévoir les règles de gouvernance à appliquer en cas, notamment, d'écart par rapport aux trajectoires financières initialement retenues.

Cette pluriannualité doit permettre un retour à l'équilibre des comptes publics.

B. Les aménagements au principe d'annualité

560. Afin d'en garantir l'effectivité, le principe d'annualité a fait l'objet un certain nombre d'aménagements. Plusieurs mécanismes peuvent être évoqués : la période complémentaire d'exécution du budget, les engagements par anticipation, la distinction entre autorisations d'engagement et crédits de paiement et enfin la technique des reports de crédits.

I – LA PÉRIODE COMPLÉMENTAIRE D'EXÉCUTION DU BUDGET

561. L'exécution du budget ne s'achève pas au 31 décembre mais se poursuit encore, quelques jours durant le mois de janvier $n + 1$. La loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit, en son article 28, que les recettes et les dépenses budgétaires « peuvent être comptabilisées au cours d'une période complémentaire à l'année civile, dont la durée ne peut excéder vingt jours ».

Cette période complémentaire permet de rattacher à l'exercice n des opérations qui le nécessitent.

Cette période complémentaire permet, notamment, l'e

II – LES ENGAGEMENTS PAR ANTICIPATION

562. Les engagements par anticipation permettent l'utilisation de crédits qui ne seront ouverts qu'avec la loi de finances concernant l'exercice $n + 1$.

Cette possibilité, prévue par l'article 11 de l'ordonnance de 1959, a été reconduite par l'article 9 de la Lolf qui prévoit que « 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 ».



III – LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT

563. Les autorisations d'engagement permettent d'envisager une dépense sur une période dépassant le cadre annuel et de distinguer, pour chaque année, les crédits de paiement correspondant à la tranche qu'il conviendra de payer pour l'année considérée.

Cette technique permet ainsi de répartir la charge de l'investissement sur plusieurs exercices – cette charge étant répartie sur autant d'exercices qu'il est nécessaire à la réalisation de l'investissement. En d'autres termes, chaque année, ne seront dégagées, dans le cadre du budget, que les sommes nécessaires au paiement de la fraction de l'investissement à réaliser au titre de l'année considérée.

Telles que définies par la Lolf (art. 8 qui remplace les autorisations de programme de l'article 12 de l'ordonnance), 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 autorisations d'engagement s'accompagnent de crédits de paiement : « 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 ».

564. La technique des AE/CP étendue à l'ensemble des dépenses de l'État – Les autorisations d'engagement permettent ainsi à l'État de planifier ses dépenses – tant en investissement qu'en fonctionnement.

En effet, dans le cadre de l'ordonnance de 1959, la technique des autorisations de programme⁵⁸ et des crédits de paiement ne concernait que les dépenses d'investissement et certaines dépenses de matériels militaires.

Avec la Lolf, la technique a été étendue à l'ensemble des dépenses publiques (à l'exception des dépenses de personnel qui demeurent dans un cadre annuel) et donc aux dépenses de fonctionnement. Ceci se justifie par la nécessité de maintenir, au profit du gestionnaire, la marge de manœuvre que lui accorde la Lolf au travers de la fongibilité asymétrique⁵⁹.

Les dépenses de personnel ont été exclues de cette technique ainsi que le précise, en ces termes, l'article 8 de la Lolf : « Pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits

58. Le terme de programme, utilisé dans le cadre de l'ordonnance de 1959, suscitait le risque avec la loi organique du 1^{er} août 2001, d'une confusion avec la notion de programme telle qu'elle s'inscrit dans cette nouvelle architecture budgétaire conduisant à distinguer les missions, les programmes et les dotations. Aussi, afin d'éviter une telle confusion, au terme de programme, a été préféré celui d'engagement. Par ailleurs, ce dernier offre une similitude adaptée à la procédure d'exécution de la dépense publique qui débute avec la phase d'engagement et s'achève avec celle du paiement.

59. Cf. n° 493.

de paiement ouverts ». En cette matière, les crédits demeurent donc annuels, ceci afin de préserver la maîtrise de ces dépenses de personnel (qui ont pu représenter jusqu'à 40 % du budget de l'État⁶⁰).

Cette technique doit néanmoins être utilisée à juste escient. En effet, les autorisations d'engagement – et anciennement de programme – conduisent à engager l'État sur plusieurs années – ce qui doit nécessairement être pris en considération dans le cadre d'une politique de maîtrise de la dette publique.

Et l'expérience a pu laisser des séquelles au travers de certains budgets. Ainsi, à l'occasion du 2^e Plan (1954), des crédits engagés sur plusieurs années avaient conduit à creuser le déficit public jusqu'en 1957.

565. L'encadrement de la technique des AE/CP avec la Lolf – Afin de remédier à ce risque potentiel, la Lolf innove par rapport à l'ordonnance de 1959 en limitant l'utilisation de cette technique. En effet, alors que le texte de 1959 prévoyait expressément que les autorisations de programme demeuraient valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation, la Lolf n'en fait pas mention dans son article 8.

Avec l'ordonnance organique, le problème rencontré a été celui d'autorisations de programme dites « dormantes », c'est-à-dire non utilisées depuis plusieurs années, mais toujours juridiquement valables. La Cour des comptes a pu dénoncer, à plusieurs reprises, de telles autorisations – notamment Rapport public particulier consacré à la gestion budgétaire et la programmation au ministère de la défense, 1997 ; Rapport public particulier consacré à la politique de la ville, 2002 – et ainsi susciter l'annulation de telles autorisations dès lors que quatre années sans engagement de crédits correspondants se sont écoulées – Étude menée sur la réforme de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances – Sénat, rapport d'information n° 37, octobre 2000.

Avec la Lolf, les autorisations d'engagement ont perdu leur caractère intemporel. Désormais, seule la technique des reports de crédits peut sauver les autorisations d'engagement de la disparition.

Par ailleurs, la Lolf précise que, s'agissant d'une « opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction ». Cette précision devrait éviter que ne se reproduisent les errements constatés avec l'ordonnance de 1959 et qui conduisaient à obtenir du Parlement la réalisation partielle d'un investissement qui devait nécessairement se compléter d'une autorisation de programme complémentaire afin que l'investissement réalisé ait un sens. En d'autres termes, la technique était détournée de telle manière qu'elle permettait de sous-estimer, initialement, l'investissement à réaliser et conduisait, dans un second temps, à

60. Cf. n° 38 et s.

« forcer la main » des parlementaires, contraints de voter une autre autorisation de programme afin d'achever l'investissement.

IV – LES REPORTS DE CRÉDITS ⁶¹

566. La notion de report de crédits – En application de l'article 15 al. 1 de la Lolf, 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 est donc celui d'une impossibilité des reports de crédits. Des exceptions ont néanmoins été aménagées par les textes organiques.

Les reports de crédits permettent d'envisager un report en fin d'exercice sur l'exercice suivant des crédits inutilisés. Cette technique, déjà prévue par l'ordonnance de 1959, permet d'éviter une annulation pure et simple des crédits non consommés en fin d'exercice – voire une utilisation contestable. En effet, l'impossibilité de reporter des crédits d'une année sur l'autre a pu occasionner une sur-consommation des crédits concernés – bien évidemment génératrice de gaspillage.

567. L'encadrement de la technique des reports de crédits avec la Lolf – L'article 15 de la Lolf (antérieurement art. 17, Ord.), permet le report des crédits de paiement sur l'exercice budgétaire suivant mais dans la limite d'un plafond de 3 % des crédits initiaux. Ainsi, 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. Ce report est apprécié distinctement selon qu'il s'agit de crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel ou des autres titres du programme.

De même, 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 et majorer à due concurrence les crédits de l'année suivante. Une restriction est toutefois apportée puisqu'il ne saurait être question de majorer les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel.

Les reports de crédits sont pratiqués par arrêté ministériel conjoint (ministre des finances et ministre intéressé) et doivent être publiés avant 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 – ceci afin d'éviter des reports tardifs.

L'article 20 de la Lolf prévoit également le report automatique des soldes des comptes spéciaux à moins que la loi de finances n'en dispose autrement.

61. Sur cette notion, voir Damarey (S.), *Manuel – Exécution et contrôle des finances publiques*, coll. Fac-Universités, Gualino éditeur, n° 60 et s.

C. La protection constitutionnelle du principe d'annualité

568. La méconnaissance du principe d'annualité est rarement invoquée devant le Conseil constitutionnel. À quatre reprises, le Conseil constitutionnel a été saisi sur le fondement de ce principe et n'a censuré qu'une fois une disposition contenue dans la loi de finances rectificative pour 1960.

Décision du Conseil constitutionnel	Apports de la jurisprudence constitutionnelle	
60-8 DC du 11 août 1960 – Loi de finances rectificative pour 1960	Méconnaissance du principe de l'annualité Censure partielle par le Conseil constitutionnel	La perception de la taxe parafiscale (<i>redevance radiotélévision</i>) doit faire l'objet d'une seule autorisation annuelle du Parlement. Par conséquent, les dispositions selon lesquelles « lorsque les taux de redevance pour droit d'usage de postes de radiodiffusion et télévision sont modifiés postérieurement à l'autorisation de perception accordée par le Parlement pour l'année en cours, les redevances établies sur la base des nouveaux taux ne peuvent être mises en recouvrement qu'après autorisation donnée (...) dans la plus prochaine loi de finances » ne peuvent être regardées comme conformes aux prescriptions de l'ordonnance de 1959.
78-95 DC du 27 juillet 1978 – Loi relative à l'enseignement et à la formation professionnelle agricoles	Principe non méconnu. Aucune censure sur ce fondement	
81-133 DC du 30 décembre 1981 – Loi de finances pour 1982	Principe non méconnu. Aucune censure sur ce fondement	À propos de la détermination du tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers
98-406 DC du 29 décembre 1998 – Loi de finances rectificative pour 1998	Principe non méconnu Aucune censure sur ce fondement	
2001-448 DC du 25 juillet 2001 – Loi organique relative aux lois de finances	« Considérant que, pour la mise en œuvre du principe d'annualité, l'article 8 définit le contenu des autorisations d'engagement et des crédits de paiement qui composent les crédits ouverts ; que l'article 9 confère un caractère limitatif aux crédits et aux plafonds des autorisations d'emplois, à l'exception des crédits évaluatifs prévus par l'article 10 pour trois types de dépenses et par l'article 24 pour certains comptes de concours financiers ; que l'article 9 laisse à une loi de finances le soin de définir les conditions dans lesquelles des dépenses peuvent être engagées par anticipation sur les crédits de l'année suivante ; que ces dispositions, qui respectent l'habilitation de l'article 34 de la Constitution, n'appellent aucune critique de constitutionnalité ».	

Très symptomatique, la décision 406 DC du 29 décembre 1998 § 2 – Loi de finances rectificative pour 1998 – par laquelle les sénateurs requérants faisaient valoir qu'en ouvrant de « nombreux crédits destinés à être reportés sur l'exercice 1999 (...) sans que l'inscription de ces crédits réponde à l'objectif de continuité de l'action de l'État et alors que leur nécessité était connue dès l'élaboration du projet de loi de finances pour 1999 », le législateur a porté atteinte au principe de l'annualité budgétaire et à l'obligation de sincérité budgétaire.

Et les sénateurs d'ajouter que l'inscription de ces crédits dans la loi de finances rectificative pour 1998 n'avait pour but que de les reporter sur 1999, sous-estimant ainsi le déficit prévisionnel pour 1999.

Ainsi saisi, le Conseil constitutionnel a estimé qu'en inscrivant certains crédits dans la loi de finances rectificative pour 1998 sur les chapitres dotés de crédits pouvant être reportés en application des dispositions de l'article 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, alors même que ces dépenses ne pourront être effectivement engagées qu'au cours de l'exercice budgétaire 1999, le législateur, eu égard au montant limité des sommes en cause par rapport aux masses budgétaires, n'a pas méconnu les exigences constitutionnelles invoquées par les requérants.

§2. L'encadrement des principes d'unité et d'universalité budgétaires

569. Les principes d'unité et d'universalité budgétaires sont l'expression d'objectifs similaires : éviter les gaspillages de deniers publics et assurer la mise en commun des ressources de l'État.

Cette similarité se retrouve jusque dans les exceptions et aménagements que connaissent ces principes – au travers, notamment, des techniques des budgets annexes et comptes spéciaux. Ceci justifie une étude commune de ces deux principes – aux fins d'en percevoir les modalités et implications.

A. La portée des principes d'unité et d'universalité

570. Ainsi que l'a indiqué le Conseil constitutionnel, le principe d'universalité répond au double souci d'assurer la clarté des comptes de l'État et de permettre par là même un contrôle efficace du Parlement – 154 DC du 29 décembre 1982, Loi de finances pour 1983.

Une perspective renouvelée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juillet 2001 – 448 DC, Loi organique relative aux lois de finances – à l'occasion de laquelle il a indiqué que les principes d'annualité, de l'universalité et de l'unité du budget répondent au double impératif d'assurer la clarté des comptes de l'État et de permettre un contrôle efficace par le Parlement.

I – UNITÉ ET UNIVERSALITÉ DES COMPTES DE L'ÉTAT

571. Les notions d'unité et d'universalité budgétaires – Le principe d'unité suppose la présentation par un document unique du budget de l'État – tandis que le principe d'universalité suppose la présentation intégrale des recettes et des dépenses du budget de l'État. Ces éléments rassemblés doivent permettre à la représentation nationale de voter, en toute conscience, la loi de finances.

En toute logique, le principe d'universalité fait ainsi obstacle à ce que des dépenses qui, s'agissant d'agents de l'État, présentent par nature un caractère permanent, ne soient pas prises en charge par le budget de l'État ou soient financées par des ressources que ce dernier ne détermine pas – Cons. const., 29 décembre 1994, Loi de finances pour 1995, 351 DC.

À plusieurs reprises, le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé ces principes budgétaires dans leur effectivité – conduisant le Gouvernement à plus d'orthodoxie budgétaire à compter des années 1990, avec la suppression de taxes parafiscales⁶², la limitation du nombre de comptes d'affectation spéciale⁶³, la réintégration de fonds de concours⁶⁴...

572. Les règles de non-contraction et de non-affectation – Plus précisément, et ainsi que l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision 154 DC, le principe d'universalité induit, nécessairement, deux principes sous-jacents : la non-contraction et la non-affectation entre recettes et dépenses de l'État – le principe d'universalité « a pour conséquence que les recettes et les dépenses doivent figurer au budget pour leur montant brut sans être contractées et qu'est interdite l'affectation d'une recette déterminée à la couverture d'une charge déterminée ».

II – NON-AFFECTATION ET NON-CONTRACTION ENTRE RECETTES ET DÉPENSES

573. Les notions de non-affectation et de non-contraction – La règle de non-affectation a été posée par les ordonnances royales du 26 mars 1817 – qui a rendu obligatoire l'inscription au budget des frais de perception de l'impôt en interdisant leur déduction – et du 14 septembre 1822 – qui a rendu obligatoire l'inscription au budget des recettes – Isaïa et Spindler, *Histoire du droit des finances publiques, Vol. 1, Les grands textes commentés du droit budgétaire et de la comptabilité publique*, Economica, 1986, p. 76.

Cette règle se traduit par « la couverture dans un budget de l'ensemble des dépenses par la masse indifférenciée des recettes, sans que le produit de l'une de celles-ci, soit spécialement destiné au financement d'une dépense

62. Cf. n° 618.

63. Cf. n° 598 et s.

64. Cf. n° 577 et s.

déterminée » – Molinier Joël, *Dictionnaire encyclopédique de Finances publiques*, p. 1587.

En d'autres termes, il ne saurait être question, dans le cadre du budget de l'État, d'affecter une recette déterminée à une dépense déterminée. En revanche, il est possible, dans le cadre de la loi de finances, d'affecter une recette à une dépense – dès lors que cette affectation ne concerne pas le budget de l'État⁶⁵.

Le Conseil constitutionnel rappelle ainsi l'interdiction de l'affectation d'une recette déterminée à une dépense déterminée, sous réserve des exceptions prévues par le législateur organique – Cons. const., 29 décembre 1982, Loi de finances pour 1983, 154 DC.

Le Conseil constitutionnel en limite toutefois l'application au seul budget de l'État. En effet, s'agissant des ressources des autres personnes morales de droit public et en particulier des établissements publics, le Conseil constitutionnel indique que ces ressources et dépenses n'ont pas à figurer dans le budget de l'État – Cons. const., 16 janvier 1982, Loi de nationalisation, 132 DC.

Dans cet esprit, le Conseil constitutionnel indique que dès lors qu'une imposition est affectée à un établissement public, son produit n'a pas à être évalué par une loi de finances – Cons. const., 28 juin 1982, Loi de finances rectificative pour 1982, 140 DC.

Pour sa part, la règle de non-contraction suppose que les montants des crédits inscrits dans le budget y figurent pour leur montant intégral et ne soient pas le fruit d'une contraction entre recettes et dépenses.

574. La traduction organique des règles de non-affectation et de non-contraction – L'ordonnance du 2 janvier 1959 traduit ces règles au travers de son article 18 : *Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. 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.*

Ces dispositions sont reprises, à l'identique, par l'article 6 de la loi organique du 1^{er} août 2001.

B. Les aménagements apportés aux principes d'unité et d'universalité

575. Afin d'assurer l'effectivité de ces principes, un certain nombre d'aménagements y ont été apportés :

– les aménagements officiels, prévus par les dispositions organiques et qui

65. Cf. n° 511 et s. – développements consacrés au contenu des lois de finances et spécialement au sein de la loi de finances : *Première partie – Conditions générales de l'équilibre financier ; titre I – Dispositions relatives aux ressources ; I – Impôts et ressources autorisés ; B – Ressources affectées.*

permettent, notamment, de procéder à l'affectation de certaines recettes à certaines dépenses ;

– des aménagements officieux qui, comme leur nom l'indique, résultent de la pratique et ont été, régulièrement dénoncés, notamment par la Cour des comptes.

Le législateur organique a introduit des mécanismes permettant de tempérer l'application stricte des principes d'unité et d'universalité.

Très explicites, les textes organiques de 1959 et 2001 comprennent, le premier, un chapitre II consacré aux affectations comptables, le second, un chapitre III consacré aux affectations de recettes.

L'article 18 de l'ordonnance de 1959, outre de consacrer les principes d'unité et d'universalité budgétaires, prévoit, dans le même temps que « certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du Trésor ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe ».

De la même manière, l'article 16 de la Lof prévoit que « 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 ».

Plus précisément, ces aménagements officiels aux principes d'unité et d'universalité budgétaires peuvent prendre la forme de fonds de concours, rétablissements de crédits, comptes spéciaux, budgets annexes, prélèvements sur recettes – et dans le cadre de l'ordonnance de 1959, taxes parafiscales.

I – LA TECHNIQUE DES FONDS DE CONCOURS

576. Les fonds de concours sont constitués de ressources mises à disposition de l'État et dont la particularité réside dans le fait qu'elles doivent être utilisées conformément à l'intention de la partie versante. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs indiqué à l'occasion de sa décision du 25 juillet 2001 relative à la loi organique du 1^{er} août 2001, que le non-respect de cette condition serait de nature à porter « atteinte au droit de propriété garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 » – Cons. const., 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, 448 DC.

a) Les fonds de concours : une définition, une pratique

577. La pratique contestée des fonds de concours – Initialement créés par une loi du 6 juin 1843 afin de concourir à la réalisation de travaux publics, les fonds de concours ont vu leur champ d'application élargi par le décret impérial du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique, aux « dépenses d'intérêt public » – article 52. Puis avec la loi du 31 décembre 1907,

la technique des fonds de concours s'est étendue « aux produits des legs ou des donations attribuées à l'État ou à diverses administrations publiques » – article 33.

L'orthodoxie budgétaire doit conduire à délimiter les fonds de concours à raison du caractère volontaire du versement effectué. Et c'est d'ailleurs ainsi que la Cour des comptes les perçoit dans son rapport sur le règlement du budget de l'exercice 1961 : « la procédure des fonds de concours n'a de raison d'être que si les contributions apportées constituent la participation volontaire d'une personne publique ou privée à une dépense de l'État » – Rapport public concernant les années 1960 et 1961, p. 16.

Néanmoins, la pratique des fonds de concours a pu s'écarter de cette stricte orthodoxie. Ainsi, un décret du 26 juillet 1939 portant réforme de la comptabilité des fonds de concours a permis d'assimiler à des fonds de concours certains produits domaniaux dans les limites fixées par chaque loi de finances. Étaient concernés les produits d'aliénation ou de cessions d'immeubles militaires, de fortifications déclassées... (art. 2, Décret du 26 juillet 1939 portant réforme de la comptabilité des fonds de concours, *JO*, 2 août, p. 9777).

Ce texte, le premier d'une série, a ainsi permis de développer les fonds de concours par assimilation – en totale contradiction avec la définition originelle des fonds de concours.

L'orthodoxie budgétaire n'a pas été rétablie avec l'ordonnance du 2 janvier 1959. L'article 19 de l'ordonnance prévoyait que *les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'État à des dépenses d'intérêt public, ainsi que les produits de legs et donations attribués à l'État ou à diverses administrations publiques, sont directement portés en recettes au budget. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre des finances au ministre intéressé. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur. Des décrets pris sur le rapport du ministre des finances peuvent assimiler le produit de certaines recettes de caractère non fiscal à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public.*

En d'autres termes, pouvaient être distingués les fonds de concours par nature et les fonds de concours par assimilation :

578. Les fonds de concours par nature – Les fonds de concours par nature sont « les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'État à des dépenses d'intérêt public, ainsi que les produits de legs et donations attribués à l'État ou à diverses administrations publiques ». Il s'agit de fonds versés volontairement à l'État par des collectivités locales, des établissements publics, des particuliers, des États étrangers ou encore l'Union européenne et destinés à la réalisation d'actions ou d'investissements.

La pratique des fonds de concours peut s'illustrer des exemples suivants :

- fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles (dons de tiers au profit de la lutte contre la pollution marine accidentelle liée au naufrage de l'Erika) – 657 397 euros en 2000 ; 0 en 2005) ;
- contribution des collectivités et des particuliers aux dépenses d'entretien des bâtiments et objets classés monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire (75 millions d'euros en 2000 ; 53 millions d'euros en 2005) ;
- fonds de concours relatif aux participations des collectivités territoriales à la construction, à l'équipement et à l'exploitation du réseau routier national (695 millions d'euros en 2000 ; 862 millions d'euros en 2003) ;
- fonds de concours recevant la participation des collectivités territoriales à des investissements en matière de sécurité (4,623 millions d'euros en 2000 ; 12,21 millions d'euros en 2003).

579. Les fonds de concours par assimilation – Les fonds de concours par assimilation résultent de « décrets pris sur le rapport du ministre des Finances » et permettent « d'assimiler le produit de certaines recettes de caractère non fiscal à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public ».

Ainsi, en allait-il du fonds constitué d'un prélèvement forfaitaire sur les émoluments perçus par les personnels du ministère des affaires étrangères et des établissements logés par l'État afin d'assurer l'entretien et la rénovation des logements (9,2 millions € en 2005).

Avec un constat délicat – parmi les fonds de concours actifs, les fonds de concours par assimilation l'emportent sur les fonds de concours par nature.

TABLEAU N° 60 – PRATIQUE DES FONDS DE CONCOURS

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Fonds de concours par nature	178	167	170	143	150	139
Fonds de concours par assimilation	286	284	252	231	229	223
Total des fonds actifs	464	451	422	374	379	362
Total des fonds (actifs + inactifs)	600	615	583	538	529	546

Sources : *Rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances.*

La Cour des comptes n'a cessé de dénoncer cette utilisation contestable de la technique des fonds de concours dans le cadre de ses rapports sur l'exécution des lois de finances. Déplorant, notamment, que ces fonds de concours nuisent « à la bonne information des parlementaires » et dérogent « sans motif au principe de non-affectation des recettes » – Cour des comptes, Rapport sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1998, p. 302.

Encore en 2001, la Cour des comptes rappelait que la procédure des fonds de concours était destinée à « donner l'assurance aux tiers qui désirent participer à

une dépense de l'État que leurs fonds serviraient bien à cet objet. Mais, dans la pratique, elle est souvent utilisée pour rattacher le produit de services rendus ou de ventes diverses. Elle constitue une exception au principe de l'universalité budgétaire. C'est pourquoi la Cour rappelait dès 1961 que déroger à la règle de la non-affectation des recettes ne se justifie que par une stricte utilité. (...) Il a été partiellement donné suite à ces observations répétées de la Cour. La procédure des fonds de concours est de moins en moins utilisée pour financer les rémunérations de personnel et les dépenses de fonctionnement de l'État, dont les recettes correspondantes entrent désormais dans le budget général de l'État et sont ainsi soumises au contrôle du Parlement. Cet effort non négligeable de remise en ordre explique la réduction sensible du montant global des fonds de concours » – Cour des comptes, rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2000.

580. L'encadrement loffien de la technique des fonds de concours – Avec la Lolf, la définition des fonds de concours se fait plus précise. Selon l'article 17 – 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.

Sur ce point, la Lolf a intégré les critiques récurrentes de la Cour des comptes en rappelant que des recettes fiscales ne pouvaient être assimilées à des fonds de concours – mais surtout, elle devrait permettre de réserver le terme de fonds de concours aux seuls fonds de concours par nature – les fonds de concours par assimilation devant être désignés, désormais, sous le terme d'*attributions de produits*⁶⁶.

L'accent est également porté sur le caractère volontaire du versement au fond de concours. Néanmoins, et comme l'a souligné le Conseil constitutionnel, certaines circonstances peuvent justifier que des prélèvements obligatoires figurent parmi les recettes qui peuvent abonder un fonds de concours – Cons. const.,

66. Cf. n° 587.

15 décembre 2005, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, 528 DC. Ainsi en va-t-il, en l'espèce de la contribution de l'assurance-maladie au fonds de concours créé par l'État en vue de l'achat, du stockage et de la livraison de produits destinés à la prophylaxie ou aux traitements de personnes exposées à certaines menaces sanitaires. Le Conseil constitutionnel justifie cette dérogation par l'intérêt général de valeur constitutionnelle qui s'attache à la protection sanitaire de la population et qui justifie que la participation de l'assurance-maladie au fonds de concours, nécessaire en 2005 et 2006 à la mise en œuvre des actions de prévention en cause, se poursuive jusqu'à la fin de l'année, ne soit pas déclarée contraire à la Constitution. Le Conseil constitutionnel invite néanmoins le Gouvernement à mettre ces actions en conformité avec les nouvelles prescriptions de la Lolf à compter de l'année 2007.

b) L'information des parlementaires

581. L'évaluation des fonds de concours – En toute logique, les fonds de concours n'étaient pas évalués en loi de finances initiale. Les parlementaires n'en avaient connaissance qu'au stade de la loi de règlement.

Pour autant, la technique des fonds de concours conduit à une majoration des crédits votés par les parlementaires en loi de finances initiale (majoration effectuée par arrêté du ministre chargé du budget).

Mais Hervé Message déjà l'avait souligné, la procédure des fonds de concours est « peu propice au contrôle parlementaire » – « La procédure des fonds de concours », *RFFP* 1989, p. 273.

D'ailleurs, le Conseil constitutionnel lui-même a indiqué que « les règles à suivre pour la mise en œuvre de la procédure des fonds de concours, ont en vertu de l'article 19 alinéa 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, un caractère réglementaire et n'impliquent aucune autorisation législative préalable » – Cons. const., 31 décembre 1981, 4^e loi de finances rectificative pour 1981, 135 DC – et a, par ailleurs, précisé que « le produit du versement attendu (des fonds de concours) n'(a) pas à être prévu et évalué en loi de finances » – Cons. const., 20 décembre 1984, Loi de finances pour 1985, 184 DC.

Si elle n'est pas prévue par les textes, l'information des parlementaires est néanmoins souhaitable. Interrogée sur la pertinence d'une telle information adressée aux parlementaires, la cour des comptes a conclu que l'estimation du montant global des recettes tirées des fonds de concours ne semble pas rencontrer d'obstacle majeur s'agissant des fonds de concours par assimilation. En revanche, l'évaluation est plus délicate s'agissant des fonds de concours par nature – *L'évaluation des fonds de concours* – Réponse de la Cour des comptes – Rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1993, Doc. AN 1995 n° 2118, p. 218.

582. L'amélioration de l'information adressée aux parlementaires – Les parlementaires ont, par ailleurs, clairement manifesté leur souhait d'être informé

du montant des fonds de concours dont l'État bénéficie – Rapport de la Commission des finances sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1991 – Doc. AN 1992-1993, n° 349 p. 99 – tendant à ce que soit joint au projet de loi de finances, un état prévisionnel des principaux fonds de concours et de la quasi-totalité des fonds de concours par assimilation.

L'information des parlementaires avait déjà progressé à compter de 1985. En effet, est depuis adressée aux parlementaires une « récapitulation générale des fonds de concours par budget ».

La Cour des comptes y a vu « un progrès significatif dans l'information donnée au Parlement » – Cour des comptes, Rapport sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1985, p. 152 – mais qui ne facilite pas, pour autant, un contrôle parlementaire approfondi sur ces fonds.

Cette récapitulation conduit à distinguer notamment, pour chaque ministère, la liste complète des fonds de concours rattachés, ses fondements juridiques (article de l'ordonnance organique relative aux lois de finances, décrets et arrêtés correspondants), les parties versantes, le montant prévisionnel du crédit pour l'année en cours...

En dépit de ces efforts affichés, la Cour des comptes regrettait encore, en 2001, l'insuffisante information du Parlement sur cette catégorie de recettes – et soulignait, au surplus, que le respect de la volonté de la partie versante était difficilement assuré – Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget 2001.

583. L'inscription des fonds de concours en lois de finances initiales – La Lolf trace une évolution significative puisque les fonds de concours devront être inscrits en lois de finances initiales à compter de la loi de finances pour 2006.

Ces fonds de concours sont désormais retracés par programme et par titre dans les annexes jointes au projet de loi de finances – conformément aux dispositions de l'article 51 de la Lolf – au travers d'une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours – fonds de concours évalués à 3,44 milliards d'euros en loi de finances pour 2008.

c) L'utilisation des fonds de concours

584. Les fonds de concours se sont caractérisés par leurs diversités d'utilisations :

- participations aux travaux de restauration des immeubles et objets mobiliers classés monuments historiques ou inscrits sur l'inventaire supplémentaire ;
- participation au financement d'une exposition ;
- participation à la construction et l'aménagement de bâtiments administratifs ou d'enseignements ;
- participation à la construction, à l'équipement et à l'exploitation du réseau routier national ;

- participation à la sécurité et à la circulation routières ; participation au financement d'un colloque ;
- participation du Fonds de solidarité de l'Union européenne aux réparations des dégâts causés par des calamités publiques ;
- participation du Feder à des projets de restauration du patrimoine et ponctuellement ;
- participation de la région Ile-de-France à la réalisation d'une enquête statistique (2003) ;
- contribution de la Principauté d'Andorre à des travaux d'aménagement d'un carrefour giratoire (2003) ;
- participation des collectivités locales aux opérations de vaccination orale des renards (2002) ;
- participation du Feoga au projet d'identification électronique des animaux (2002), parmi bien d'autres exemples...

Le montant et le nombre des fonds de concours tendent toutefois à diminuer – faisant ici écho aux observations qu'a pu formuler la Cour des comptes :

TABLEAU N° 61 – MONTANT DES FONDS DE CONCOURS
(en milliards d'euros)

Année	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Montant des fonds de concours (en milliards d'euros)	6,6	5,97	4,55	4,05	4,49	4,77	5,82	3,56	4,25	3,44
Nombre de fonds de concours	–	583	538	529	546	532	556	499	–	–

Sources : Jaune budgétaire annexé au PLF 2007 (État récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits – au 1^{er} septembre 2006) / Pour l'année 2008, LFI.

La diminution du nombre des fonds de concours constatée en 2001 s'expliquait principalement par la budgétisation de fonds de concours constitués de recettes fiscales ou finançant des dépenses de personnel.

Ont également été supprimés des fonds de concours inactifs ou modestes (45 en 2002, 31 en 2003, 44 en 2004 et 9 en 2005). En 2002, la Cour des comptes constatait ainsi que 28 fonds de concours concentraient, à eux seuls, 90 % des rattachements au budget général – Cour des comptes, rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2002.

Mais, et ainsi que le précise régulièrement le Gouvernement à l'occasion de l'état récapitulatif des crédits de fonds de concours : l'inactivité de certains fonds de concours au titre d'une année donnée n'est pas pour autant synonyme d'inutilité ou d'obsolescence. Nombreux sont les fonds de concours qui, bien

que ponctuellement inertes, constituent l'instrument de politiques institutionnelles de cofinancement ou de services rendus résultant de dispositifs conventionnels ou réglementaires pérennes.

Si un effort, en terme de suppression, a été fait – en parallèle, les créations ont encore été importantes (36 en 2002, 48 en 2003, 30 en 2004), notamment justifiées par la multiplication des financements européens... En effet, les fonds de concours d'origine européenne représentent, désormais, une part plus que significative des fonds de concours : 63 % en 2000. Et effectivement, les fonds structurels européens versés à la France sont retracés au travers de cette technique.

**TABLEAU N° 62 – FONDS DE CONCOURS
EN PROVENANCE DE L'UNION EUROPÉENNE**
(en millions d'euros)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ⁶⁷
3 441	3 730	2 351	1 490	2 004	2 487	2,4	0,134

Source : Cour des comptes, Rapports sur l'exécution des lois de finances.

L'entrée en vigueur de la Lolf devait permettre une nouvelle démarche de rationalisation dans l'utilisation de la procédure des fonds de concours.

La Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004, a pu constater que si un effort de réduction du nombre de fonds de concours inutilisés ou non justifiés a été fait, elle recommandait, dans le même temps, que cet effort soit poursuivi.

II – LA TECHNIQUE DES RÉTABLISSMENTS DE CRÉDITS

585. La notion de rétablissements de crédits – La technique des rétablissements de crédits permet de rétablir la situation comptable telle qu'elle figurait initialement. En effet, ainsi qu'il résulte des dispositions organiques, le rétablissement de crédits permet de restituer au service administratif concerné des sommes payées indûment ou encore de lui affecter le produit des recettes provenant de cessions de biens lui appartenant.

Ainsi que le souligne l'instruction codificatrice sur la comptabilité de l'État du 26 janvier 2004 – Instruction n° 04-011-P-R, *BOCP*, p. 48 – la procédure du rétablissement de crédits constitue une dérogation au principe d'universalité car elle permet l'affectation de certaines recettes à certaines dépenses au sein du budget général pour la reconstitution des crédits budgétaires consommés.

67. La diminution des fonds de concours européens enregistrée en 2006 s'explique par le fait que ne transitent, désormais, par le budget de l'État que les fonds communautaires utilisés directement par celui-ci. Les fonds destinés à d'autres destinataires sont désormais traités en comptes de tiers.

Autrement présenté, le rétablissement de crédits constitue une exception à la règle de non-affectation en ce qu'il permet de maintenir un lien entre le crédit utilisé et le service administratif utilisateur – ce qui n'était, initialement, pas envisageable. En effet, l'illustration historique de cette interdiction s'entend de la statue de Chasseloup-Laubat fabriquée par fonte de vieux canons. En 1876, en vue de l'édification d'une statue en hommage à l'ancien ministre de la marine, Chasseloup-Laubat, une souscription fut ouverte. Le ministre de la marine de l'époque décida de participer à cette souscription de manière originale : sa souscription prenant la forme de bronze provenant de vieux canons destinés à être fondus pour constituer la matière première de la statue à réaliser. La Cour des comptes dénonça ce procédé et indiqua, qu'en pareilles circonstances, il convenait de vendre les canons et que le produit de cette vente devait être versé au budget de l'État.

586. La traduction organique de la technique des rétablissements organiques – Désormais, et en application des dispositions organiques, une telle affectation de recettes est possible par le biais de la technique des rétablissements de crédits. Selon l'article 19 de l'ordonnance de 1959, *peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans des conditions fixées par arrêté du ministre des finances* :

- a) *les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ;*
- b) *les recettes provenant de cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires.*

Dans son champ d'application, le rétablissement de crédits concerne les remboursements de dépenses payées indûment ou à titre provisoire et s'agissant des cessions, concerne toutes prestations fournies par un service de l'État à un autre service de l'État – ainsi que le définit l'instruction de janvier 2004 précitée.

Pour sa part, la loi organique prévoit en son article 17 que *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.*

Aux termes de ces nouvelles dispositions organiques, le champ d'application des rétablissements de crédits est précisé – affichant l'exclusion des cessions à tiers pour lesquelles la procédure des fonds de concours⁶⁸ doit être appliquée – ainsi qu'en faisait déjà état l'instruction codificatrice n° 94-099 A7-PR du

68. Cf. n° 580.

21 septembre 1994 relative aux fonds de concours versés au profit du budget général de l'État, BOCP.

III – LES ATTRIBUTIONS DE PRODUITS

587. Telles qu'elles sont prévues par l'article 17-III Lolf, les attributions de produits permettent d'affecter à un service de l'État, les recettes tirées des prestations qu'il fournit.

Ces attributions sont effectuées par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances.

Cette technique, nouveauté de la Lolf, entend succéder aux fonds de concours par assimilation⁶⁹ – et présente d'ailleurs de singulières similarités avec ces derniers puisque l'article 17-III précise que les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables.

Cette nouvelle procédure d'affectation va, bien évidemment, accompagner et amplifier le processus de diminution du nombre des fonds de concours.

IV – LE RECOURS LIMITÉ AUX BUDGETS ANNEXES

588. Les budgets annexes permettent de retracer les opérations financières des services de l'État que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de redevances.

Autrement exprimée, la technique des budgets annexes permet d'isoler, au sein de la loi de finances, certains crédits budgétaires. Les budgets annexes prennent alors place, au sein de cette loi, à côté du budget général de l'État⁷⁰ et retracent des recettes – telles qu'affectées à des dépenses.

a) L'utilisation contestée des budgets annexes dans le cadre de l'ordonnance de 1959

589. Entre définition et pratique des budgets annexes – Tels que définis par l'ordonnance de 1959 en son article 20, les budgets annexes s'entendaient des opérations financières des services de l'État que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tendait essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix⁷¹.

Au regard de cette définition, la pratique des budgets annexes peut être différemment appréciée. Les dernières lois de finances avant l'adoption de la loi organique de 2001 faisaient état de six budgets annexes : ordre de la libération,

69. Cf. n° 579.

70. Voir sur ce point, les développements consacrés à l'architecture des lois de finances – Cf. n° 524 et s.

71. Dispositions reprenant, sur ce point, celles du décret n° 56-601 du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'État.

légion d'honneur, BAPSA (budget annexe des prestations sociales agricoles), aviation civile, journaux officiels, monnaies et médailles.

590. Une pratique inadaptée – Au regard de la définition des budgets annexes telle qu'elle résulte de l'ordonnance de 1959, les trois premiers cités ne correspondaient pas à la définition.

À propos du Bapsa, la Cour des comptes avait ainsi relevé à l'occasion de son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001 : « le BAPSA ne correspond pas aux conditions fixées par l'article 20 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui dispose que les établissements dotés d'un budget annexe doivent *produire des biens ou rendre des services donnant lieu à paiement de prix*. Il ne produit aucun bien et retrace les opérations financières de services qui ne sont pas rendus par l'État. De plus, les contributions des assurés ne représentent qu'une part limitée des recettes et la part des financements publics dans la prise en charge des prestations de ce régime ne cesse de croître ».

Le budget annexe des *prestations sociales agricoles* avait été créé par l'article 58 de la loi de finances pour 1960. Il retraçait les recettes et les dépenses de prestations légales correspondant aux risques maladie, maternité et invalidité, aux prestations familiales et à l'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles.

Le budget annexe de *l'ordre de la libération* a été créé par ordonnance n° 45-1779 du 10 août 1945. Il s'agissait alors, par la remise d'une distinction honorifique de récompenser les personnes ou les collectivités militaires ou civiles s'étant signalées dans l'œuvre de la libération de la France et de son Empire. L'activité de ce budget s'entend essentiellement d'aides accordées aux compagnons de cet ordre et à leurs familles, qui sont dans le besoin.

Le budget annexe de la *légion d'honneur* avait en charge la gestion des maisons d'éducation de la légion d'honneur et accordait, annuellement, un traitement aux titulaires de la légion d'honneur à titre militaire (qui varie de 6,10 euros pour un chevalier à 36 euros pour un Grand-Croix). Ce budget annexe ne disposait d'aucune autonomie puisqu'il était financé par une subvention du ministère de la justice.

Le budget annexe de *l'aviation civile*, créé en 1985 (initialement budget annexe de la navigation aérienne jusqu'en 1992), retrace les opérations des services de l'aviation civile donnant lieu au paiement de redevances, taxes ou prix (organisation et contrôle du trafic aérien, guidage des avions...).

Le budget annexe des *journaux officiels*, créé en 1979, assure une activité d'impression et de vente de publications.

Enfin, le budget annexe des *monnaies et médailles* retraçait la frappe des pièces de monnaie et des médailles. Ce BAMB ne correspondait toutefois pas à la définition des budgets annexes, la Cour des comptes relevant, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice

2004, que « les activités commerciales ayant pris une part prépondérante du chiffre d'affaires, la transformation de ce budget annexe en compte de commerce pourrait être envisagée comme une solution ».

b) L'orthodoxie recherchée par la loi organique de 2001

591. De nouvelles dispositions organiques pour un rapprochement des définitions et pratique des budgets annexes – La loi organique de 2001 a entendu remédier à ces difficultés en modifiant la définition de manière à ce que le champ des budgets annexes soit strictement entendu. Désormais, et en application de l'article 18 de la Lolf, les *budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'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.*

592. La stricte définition des budgets annexes – Avec cette nouvelle définition, les budgets annexes sont strictement – voire trop strictement – définis. En effet, alors que cette définition avait pour objectif de limiter l'utilisation des budgets annexes – et, sous un autre aspect, de supprimer les budgets annexes de l'ordre de la libération, de la légion d'honneur et du BAPSA, elle apparaît par trop restrictive au point que les journaux officiels et les monnaies et médailles ne répondaient plus à la définition telle qu'elle résulte de la loi organique du 1^{er} août 2001.

L'usage de l'adjectif « seule » cantonne le champ des budgets annexes aux « seules opérations (...) de production de biens ou de prestation de services » ; or, manifestement, l'activité des journaux officiels et des monnaies et médailles ne se limitait pas à ces seules opérations...

En application de ces nouvelles dispositions organiques, le budget annexe des *prestations sociales agricoles* a disparu avec la loi de finances pour 2004. Il a été remplacé par un fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, établissement public national à caractère administratif, qui conserve, globalement, les mêmes attributions que le BAPSA – Décret n° 2004-1428 du 23 décembre 2004 relatif à l'établissement de gestion du fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles.

Le budget annexe de *l'ordre de la libération* a été doté de la personnalité morale par décret n° 2005-1407 du 15 novembre 2005.

Le budget annexe de la *légion d'honneur* est devenu une action du programme « Soutien de la politique de la Justice et organismes rattachés » de la mission « Justice ». Cette modification rejoint les propositions qu'avait pu formuler la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, estimant que ce budget ne correspondait pas à la définition des budgets annexes et de proposer que ces comptes soient rattachés au budget général, ce qui donnerait plus de souplesse à leur gestion.

593. Avec la loi de finances pour 2006, ne subsistaient que trois budgets annexes : le budget annexe Contrôle et exploitation aériens (ancien budget annexe de l'aviation civile), le budget annexe des journaux officiels et celui des monnaies et médailles. Ce dernier a disparu avec la loi de finances pour 2007 transformé en établissement public à caractère industriel et commercial « La Monnaie de Paris ⁷² ».

c) Le régime juridique applicable aux budgets annexes

594. Ainsi que le précise l'article 18 de la Lolf, *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.*

Par ailleurs, et comme l'a précisé le Conseil constitutionnel, les budgets annexes sont financés « pour l'essentiel » par des redevances – Cons. const., 30 décembre 1997, Loi de finances pour 1998, 395 DC – redevances payées par les usagers.

Si les budgets annexes sont présentés comme un aménagement aux principes d'unité et d'universalité, en revanche, ces mêmes principes s'appliquent aux budgets annexes ainsi que l'a indiqué le Conseil constitutionnel dans cette même décision du 30 décembre 1997.

Le texte organique interdit, par ailleurs, tout virement ou transfert de crédits entre le budget général et un budget annexe. Et si, en cours d'année, les recettes du budget annexe s'avèrent être 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.

Chaque budget annexe constitue une mission, au sens des articles 7 et 47 de la Lolf – ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006, 530 DC. Or, une mission ne pouvant se présenter sous forme de mono-programme, les budgets annexes doivent eux-mêmes se découper en au moins deux programmes. Dès lors, le budget annexe des journaux officiels, présenté en loi de finances pour 2006 avec un seul programme, devait, ainsi que l'a précisé le Conseil constitutionnel dans sa décision, être mis en conformité avec les nouvelles règles organiques à compter de l'année 2007. Sous cette réserve, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il n'y avait lieu de le déclarer contraire à la Constitution.

d) La pratique des budgets annexes

595. Avec la Lolf et la nouvelle définition donnée aux budgets annexes, subsistent deux budgets de ce type. Mais la pratique des budgets annexes, retracée

72. Cf *supra*, n° 301 et s.

depuis les années 1960 au travers du tableau ci-dessous, permet d'apprécier ces budgets dans leur montant et leur diversité.

TABLEAU N° 63 – MONTANT DES BUDGETS ANNEXES

	1960	1970	1980	1990	2000	2004	2006	2007	2008
	En millions de francs				En millions d'euros				
Caisse nationale d'épargne	587	–	–	–	–	–	–	–	–
Poudres	225	472	–	–	–	–	–	–	–
Essences	791	585	2 475	–	–	–	–	–	–
Postes et télécommunications	4 489	15 372	90 949	29 190 666	–	–	–	–	–
Imprimerie nationale	81	172	953	1 977	–	–	–	–	–
Budget annexe des prestations sociales agricoles	2 884	7 852	36 240	76 626	14 906	17 851	–	–	–
Légion d'honneur	13	22	53	99	19	20	–	–	–
Ordre de la libération	0,2	0,7	1,8	3,8	0,8	0,9	–	–	–
Contrôle et exploitation aériens ⁷³	–	–	–	3 374	1 347	1 475	1 728	1 667	1 704
Monnaies et médailles	527	158	685	994	201	71	106	–	–
Publications officielles et information administrative ⁷⁴	–	–	206	596	193	194	171	190	196

Sources : Lois de finances et de règlement.

L'évolution constatée des crédits du budget annexe des monnaies et médailles correspond aux phases de frappe de l'euro.

Parmi les quatre budgets annexes dont la Lolf devait susciter la disparition, ceux de la Légion d'honneur et de l'Ordre de la libération n'ont jamais réellement concentré de contestations, alors même qu'ils ne répondaient à la définition de ces budgets telle que précisée par l'ordonnance organique. Le doyen Vedel relevait déjà en 1956 que la pratique des budgets annexes pour l'Ordre de la libération et de la Légion d'honneur ne se justifiait pas au regard de la définition qui

73. Anciennement Aviation civile.

74. Anciennement Journaux officiels.

en était donnée par le décret n° 56-601 du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'État – budgets qui n'ont ni l'un ni l'autre « évidemment pas pour objet de produire des biens ou de rendre des services donnant lieu au paiement de prix. Mais ici, il y a une vieille tradition qui institue ces services en budgets annexes » – Cours de Législation financière, 1956-1957, Les cours de droit, p. 226.

En revanche, le BAPSA, au regard des sommes en jeu – qui représentaient, en 2004, 91 % du montant des budgets annexes, permet de mieux comprendre les raisons qui ont justifié les évolutions amorcées par les nouvelles dispositions organiques.

Au regard de leur montant et de leur nombre, les budgets annexes ne jouent désormais qu'un rôle secondaire au sein de la loi de finances.

Certains budgets annexes ont pu se présenter comme un prélude à la création d'une personnalité juridique distincte de l'État. Ainsi en a-t-il été du Budget annexe des Postes et télécommunications (BA créé en 1923 et supprimé en 1990) ou encore l'imprimerie nationale (supprimé en 1993) – et avec la Lolf, les prestations sociales agricoles, l'Ordre de la libération et les Monnaies et médailles.

V – L'UTILISATION DES COMPTES SPÉCIAUX

596. Tels qu'ils sont définis par la loi organique du 1^{er} août 2001, les comptes spéciaux permettent d'affecter directement certaines recettes à certaines dépenses (art. 16, Lolf) dans la perspective de réalisation de certaines opérations.

Les comptes spéciaux prennent place, au sein de la loi de finances, aux côtés du budget général de l'État et des budgets annexes⁷⁵.

a) Les catégories des comptes spéciaux

597. Ainsi qu'il ressort de l'article 19 de la Lolf, les comptes spéciaux se distinguent en quatre catégories : les comptes d'affectation spéciale, les comptes de commerce, les comptes d'opérations monétaires et les comptes de concours financiers.

Cette distinction marque une évolution par rapport à l'ordonnance de 1959 qui distinguait six catégories de comptes spéciaux du Trésor : les comptes d'affectation spéciale, les comptes de commerce, les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers, les comptes d'opérations monétaires, les comptes de prêts, les comptes d'avances.

L'évolution porte également sur la dénomination qui de « compte spécial du trésor » devient « compte spécial ».

75. Voir sur ce point, les développements consacrés à l'architecture des lois de finances – Cf. n° 524 et s.

1) *Les comptes d'affectation spéciale*

598. La notion de comptes d'affectation spéciale – Tels qu'ils sont définis par l'article 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. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte. En revanche, et sauf disposition 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.

599. Déjà prévus par l'ordonnance du 2 janvier 1959, avaient notamment été créés :

- le fonds pour l'aménagement de l'Île-de-France (créé par la loi de finances rectificative pour 1989, alimenté par le produit de la taxe sur les bureaux) ;
- le fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités (créé en 1956) ;
- le fonds national des haras et des activités hippiques (notamment alimenté par le produit du prélèvement sur les sommes engagées au Pari mutuel urbain) ;
- le fonds national du livre (créé par la loi de finances pour 1976, alimenté par le produit de la redevance sur l'édition des ouvrages de librairie et de la redevance sur l'emploi de la reprographie) ;
- le fonds national pour le développement du sport, créé par la loi de finances pour 1976, est notamment alimenté par le produit du prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine par la Française des jeux, par une partie du produit du prélèvement sur les sommes engagées au Pari mutuel sur les hippodromes et hors les hippodromes, et par le produit de la contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives). En dépenses, ce fonds conduit à l'attribution de subventions pour l'aide au sport de haut niveau et au sport de masse, des subventions d'équipement versées aux associations sportives – article 76 de la loi de finances pour 2000 ;
- le fonds de soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle (notamment alimenté par le produit de la taxe additionnelle au prix des places dans les salles de spectacles cinématographiques et de celle appliquée aux sociétés de télévision au titre de la diffusion des messages publicitaires) – créé par la loi de finances pour 1960, art. 76 ;
- le fonds national pour le développement de la vie associative (créé en 1985, supprimé en 2004, alimenté par une partie du produit du prélèvement sur les sommes engagées au Pari mutuel sur les hippodromes et hors les hippodromes) ;
- la loi de finances pour 1998 (art. 61) a créé un compte d'affectation spéciale intitulé « Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie ». Ce

compte retraçait en recettes, les versements de la Fédération de Russie à la France en application du mémorandum d'accord signé le 26 novembre 1996 en vue du règlement des emprunts russes. En dépenses, ce compte retraçait les versements de l'État aux personnes physiques et morales détentrices de créances sur des personnes physiques ou morales russes et victimes de spoliations en Russie ou en Union Soviétique.

600. Le lien direct établi entre les recettes et les dépenses du compte d'affectation spéciale – Les précisions apportées par la Lolf quant aux recettes et dépenses retracées par ces comptes d'affectation spéciale conduit à ce que certains de ces comptes ne puissent plus être reconduits dans leur activité – dès lors que les recettes du compte doivent être en relation directe avec les dépenses concernées. C'est dans ce cadre que la loi de finances pour 2004 a mis fin au Fonds national de l'eau tandis que la loi de finances pour 2006 a emporté suppression du Fonds national pour le développement du sport. C'est également en application de cette définition plus stricte des comptes d'affectation spéciale *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route*, les dépenses afférentes au *permis à un euro* pour les jeunes de 16 à 25 ans, estimant le lien trop tenu entre ces dépenses et les recettes provenant d'une part du produit des amendes des contrôles radar – Cons. const., 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006, 530 DC.

601. Dans le cadre de la loi de finances pour 2008, se distinguent désormais six comptes d'affectation spéciale :

- *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale* : compte qui retrace l'emploi des ressources affectées au soutien financier accordé par l'État à l'industrie cinématographique et à l'industrie des programmes audiovisuels ;
- *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* : compte qui retrace le produit des amendes perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et les coûts relatifs à la conception, l'entretien, la maintenance, l'exploitation et le développement de ces systèmes automatiques ;
- *Développement agricole et rural* : compte qui retrace, d'une part, en recettes, une fraction du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles et d'autre part, les dépenses relatives au développement agricole et rural ;
- *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* : compte qui retrace les cessions, acquisitions et constructions d'immeubles réalisées par l'État ;
- *Participations financières de l'État* : compte qui retrace les cessions et acquisitions de titres, parts ou droits de sociétés ;
- *Pensions* : compte qui retrace, notamment, les contributions de l'État employeur et les pensions versées.

602. L'encadrement juridique des comptes d'affectation spéciale – Si en cours d'année, les recettes effectives du compte 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. Dans ce cas, et préalablement, le ministre chargé des finances doit informer 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.

Le solde du compte peut également être reporté sur l'exercice suivant dans les conditions prévues pour les reports de crédits telles qu'elles sont précisées par l'article 15 de la Lolf. En application de cet article, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année ne seront reportés sur l'année suivante que dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux.

2) *Les comptes de commerce*

603. La notion de comptes de commerce – Tels qu'ils sont définis par l'article 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.

604. Actuellement, existent une dizaine de comptes de commerce, dont :

– *exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État* : compte destiné, notamment, à retracer les recettes et les dépenses afférentes aux réparations, modifications, fabrications et prestations diverses effectuées sur des matériels aériens par les ateliers industriels de l'aéronautique de l'État ainsi que les cessions de biens mobiliers affectés à l'exploitation de ces ateliers – créé par la loi n° 52-1402 du 30 décembre 1952 ;

– *opérations commerciales des domaines* : compte destiné à retracer notamment les recettes et les dépenses auxquelles donne lieu la gestion de ce domaine et donc également en termes de cessions, d'achat – créé par la loi n° 49-310 du 8 mars 1949, art. 10 ;

– *régie industrielle des établissements pénitentiaires* : compte destiné à retracer les opérations relatives à la fabrication et à la vente d'objets divers par les ateliers industriels des établissements pénitentiaires (production des détenus) – créé par la loi n° 50-1615 du 31 décembre 1950, art. 23 ;

– *liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses* : compte destiné à retracer les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donne lieu la liquidation de certains établissements publics d'État et des organismes para-administratifs ou professionnels dissous – créé par la loi de finances pour 1965, art. 65 ;

– *lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes* – compte destiné à retracer les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donne lieu l'octroi et le remboursement des avances

perçues sur les contrats conclus pour le lancement de certains matériels d'armement complexes – créé par la loi de finances rectificative pour 1964 du 23 décembre 1964, art. 20 ;

– *approvisionnement des armées en produits pétroliers* : compte destiné à retracer les opérations d'achats et de cessions de produits pétroliers – créé par la loi n° 84-1208 du 20 décembre 1984, art. 71 ;

– *opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement* : compte qui retrace, pour l'ensemble des départements, les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les activités industrielles et commerciales effectuées par les directions départementales de l'équipement et, pour les régions, les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les activités industrielles et commerciales de diffusion d'informations routières effectuées par les directions régionales de l'équipement – créé par la loi de finances pour 1990, art. 69 ;

– *couverture des risques financiers de l'État* : compte qui retrace les opérations de couverture des risques financiers de l'État effectués au moyen d'instruments financiers à termes à l'exception des opérations liées à la gestion de la dette négociable et non négociable et de la trésorerie de l'État – créé par la loi de finances pour 2006, art. 54 ;

– *gestion de la dette et de la trésorerie de l'État* : ainsi que le précise l'article 22 de la Lolf, ce compte retrace les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'État, et notamment la politique d'émission et de gestion de la dette, la charge de la dette⁷⁶, les produits et les charges des opérations d'échange de devises ou de taux d'intérêt (opérations de swap)... Ce compte de commerce s'établit en lien avec le programme *charge de la dette et trésorerie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État*⁷⁷.

605. L'encadrement juridique des comptes de commerce – Ainsi que le précise l'article 22 de la Lolf, les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses des comptes de commerce ont un caractère indicatif. En revanche, le découvert fixé pour chacun de ces comptes, présente un caractère limitatif.

3) *Les comptes d'opérations monétaires*

606. La notion de comptes d'opérations monétaires – Tels qu'ils sont définis par l'article 23 de la Lolf, les comptes d'opérations monétaires retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire – et notamment celles relatives aux pertes et bénéfices de change ainsi qu'aux émissions de monnaies métalliques.

Existents trois comptes d'opérations monétaires :

– *pertes et bénéfices de change* : compte destiné à retracer, notamment, les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu la prise en charge par

76. Cf. n° 43 et s.

77. Cf. n° 24 – Liste des missions

le Trésor du solde net des opérations du fonds de stabilisation des changes ainsi que les pertes et bénéfices résultant des fluctuations de change – créé par la loi n° 49-310 du 8 mars 1949, art. 20 ;

– *émission des monnaies métalliques* : compte destiné à retracer les opérations auxquelles donnent lieu l'émission et le retrait des monnaies métalliques – créé par la loi de finances rectificative pour 1960 du 17 décembre, art. 3 ;

– *opérations avec le Fonds monétaire international* : compte destiné à retracer les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu, notamment, les mouvements de fonds avec le fonds monétaire international – créé par la loi de finances rectificative pour 1962 du 7 juin, art. 2.

607. L'encadrement juridique des comptes d'opérations monétaires – À l'instar des comptes de commerce, les comptes d'opérations monétaires contiennent des évaluations de recettes et des prévisions de dépenses présentant un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun des comptes présente un caractère limitatif.

4) *Les comptes de concours financiers*

608. La notion de comptes de concours financiers – Tels qu'ils sont définis par l'article 24 de la Lolf, 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.

Les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs⁷⁸, à l'exception des comptes ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs⁷⁹.

609. Les avances et prêts consentis par l'État – Avec l'article 24 de la Lolf, sont regroupées deux catégories de comptes spéciaux du Trésor tels que prévus par l'ordonnance du 2 janvier 1959 en ses articles 28 et 29 – qui distinguaient les comptes d'avances des comptes de prêts :

Article 28, Ord. – *Les comptes d'avances décrivent les avances que le ministre des finances est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet. Un compte d'avance distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs (...).*

Article 29, Ord. – *Les comptes de prêts retracent les prêts d'une durée supérieure à quatre ans consentis par l'État dans la limite des crédits ouverts à cet effet (...).*

Les comptes de concours financiers permettent de retracer les prêts consentis par le Trésor aux États étrangers mais également les avances consenties aux

78. Cf. n° 527 et s.

79. Cf. n° 529.

collectivités locales. Ainsi, les ressources fiscales des budgets locaux transitent par les services de l'État, seuls habilités à percevoir les impôts locaux. Exception faite des mensualisations, les impôts locaux sont prélevés par les services de l'État en octobre et novembre de chaque année au titre de l'année considérée. L'État accorde donc, dès le début de cette année, des avances aux collectivités locales sur les impôts locaux à percevoir. Ces opérations sont retracées au travers de comptes de concours financiers.

610. Dans le cadre de la loi de finances pour 2008, se distinguent sept comptes de concours financiers :

– *accords monétaires internationaux* : compte destiné à retracer les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité effectuées par le Trésor au profit des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international – créé par la loi de finances pour 2006, art. 46-VII ;

– *avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* : compte destiné à retracer, notamment, les avances accordées à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole ou autres organismes gérant des services publics – créé par la loi de finances pour 2006, art. 46-V ;

– *avances à l'audiovisuel public* : compte destiné à retracer les avances accordées sur le produit de la redevance audiovisuelle – créé par la loi de finances pour 2006, art. 46-VI ;

– *avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres* – créé par la loi de finances rectificative pour 2007, art. 63 – ce fonds a pour mission l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres qui peuvent être complétées, le cas échéant, d'aides au retrait de véhicules polluants ;

– *avances aux collectivités territoriales* : compte destiné à retracer, notamment, les avances sur le montant des impositions revenant aux collectivités territoriales – créé par la loi de finances pour 2006, art. 46-II ;

– *prêts à des États étrangers* : compte destiné à retracer les versements et remboursements de prêts consentis à des États étrangers – créé par la loi de finances pour 2006, art. 46-IV ;

– *prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* : compte destiné à retracer, notamment, les avances aux fonctionnaires pour l'acquisition de moyens de transport ou pour l'amélioration de l'habitat ainsi que les avances consenties aux associations participant à des tâches d'intérêt général – créé par la loi de finances pour 2006, art. 46-III.

b) Le régime juridique applicable aux comptes spéciaux

611. Les comptes spéciaux ne peuvent être ouverts que par une loi de finances (art. 19, Lolf), supprimant ainsi le monopole d'initiative dont disposait le Gouvernement dans le cadre de l'ordonnance de 1959.

À l'instar des budgets annexes, aucun virement ou transfert de crédits ne peut être effectué entre le budget général et un compte spécial. En revanche, les recettes du compte spécial peuvent être majorées par des versements du budget général – pour un maximum de 10 % des crédits initiaux.

Ainsi que le prévoit l'article 20 de la Lolf, le solde de chaque compte spécial est reporté automatiquement sur l'année suivante, sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances. Selon ces mêmes dispositions, chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47 de la Lolf.

Amené à se prononcer sur la pratique des comptes spéciaux du trésor, le Conseil constitutionnel a estimé qu'ils n'avaient ni pour objet ni pour effet de faire échapper des recettes et des dépenses de l'État à l'approbation du Parlement dans le cadre de la loi de finances – Cons. const., 30 décembre 1997, Loi de finances pour 1998, 395 DC.

Effectivement, si les comptes spéciaux – comme les budgets annexes – sont présentés comme des aménagements aux principes d'unité et d'universalité budgétaires, ils demeurent soumis au contrôle du Parlement qui a à en connaître lors de l'adoption des lois de finances.

c) La pratique des comptes spéciaux (du Trésor)

612. Avant 1950, les comptes spéciaux du Trésor étaient créés hors loi de finances – avec un nombre de comptes spéciaux du Trésor pouvant atteindre les 400 – en 1947.

Une pratique contestée. Ainsi, le doyen Vedel souligne, dans son cours de Législation financière (1956-1957) que « la tentation du compte spécial est très grande pour un Gouvernement (...). En effet, il permet à la fois de se passer des autorisations parlementaires et en même temps de dissimuler certaines dépenses et certaines recettes. (...) Les abus qui se sont produits ont leur origine dans ces commodités (...) », p. 222 et ce constat opéré : « en 1949, le découvert des comptes spéciaux du Trésor s'élevait à plus de 1 300 milliards, c'est-à-dire un ordre de grandeur égal à celui du budget de l'État ».

Depuis, les comptes spéciaux du Trésor ont été intégrés dans la loi de finances et ont ainsi été portés à la connaissance des parlementaires. Les comptes spéciaux ont alors vu leur nombre progressivement diminuer – et de manière très significative depuis 1970 où l'on comptait 76 comptes spéciaux du Trésor. Avec la loi de finances pour 2005 et avant l'application effective de la Lolf, les comptes spéciaux se trouvaient au nombre de 30 – désormais 26 avec la loi de finances pour 2008.

TABLEAU N° 64 – NOMBRE DE COMPTES SPÉCIAUX (DU TRÉSOR)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
36	37	36	36	32	30	26	26	26

Dans leur montant, les comptes spéciaux doivent être appréciés différemment. En effet, les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers se distinguent en autorisations d'engagement et crédits de paiement, tandis que les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires font état d'autorisations de découvert. En effet, ces derniers comptes spéciaux ne contiennent que des prévisions de dépenses et des évaluations de recettes indicatives et seul leur découvert présente un caractère limitatif.

Sur cette base, en loi de finances pour 2008, les comptes d'affectation spéciale se distinguent en 54,44 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 54,45 millions d'euros de crédits de paiement ; les comptes de concours financiers, sur cette même distinction, 94,34 et 93,96 millions d'euros tandis que les comptes de commerce se présentent avec un découvert autorisé de 17,93 millions d'euros et les comptes d'opérations monétaires, 0,4 million d'euros.

VI – LE CAS PARTICULIER DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES⁸⁰

613. La consécration de la technique des prélèvements sur recettes –

L'article 6 de la Lolf innove en consacrant la technique des prélèvements sur recettes : *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. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte.*

Les prélèvements sur recettes doivent s'analyser comme une rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'État au profit des collectivités locales ou des communautés européennes en vue de couvrir des charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'État – Cons. const., 29 décembre 1982, Loi de finances pour 1983, 154 DC.

614. Prélèvements et affectations de recettes – La question a été posée au Conseil constitutionnel d'une méconnaissance, par cette technique, du principe d'universalité budgétaire. En effet, et ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 1982, la nécessité d'un contrôle efficace du Parlement exige que les recettes et les dépenses figurent au budget pour leur montant brut sans être contractées. Et de relever que « le mécanisme des prélèvements sur recettes (au profit des collectivités locales et des Communautés européennes) n'introduit dans la présentation budgétaire aucune contraction qui serait contraire à l'article 18 de l'ordonnance ; qu'en effet, l'état A énumère et évalue la totalité, avant prélèvement, des recettes de l'État, puis désigne et évalue chacun des prélèvements opérés, dont le total est, ensuite, déduit du montant brut de l'ensemble des recettes ; que cette présentation ne

80. Cf. n° 230 et s., 236 et s. – ainsi que pour une perception chiffrée de ces prélèvements sur recettes.

conduit pas à dissimuler une recette ou une fraction de recette de l'État non plus qu'à occulter une charge ; que si dans le tableau d'équilibre (...) ne figure que le montant des ressources totales diminué des prélèvements, sans que soit reprise la décomposition figurant à l'état A, cette présentation n'est pas contraire au principe de non-contraction alors surtout que l'article (contenant le tableau d'équilibre) renvoie expressément (audit) état.

Considérant (...) que les prélèvements sur recette opérés au profit des collectivités locales ou des Communautés européennes ne sont pas constitutifs d'une affectation de recettes au sens de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'en effet, le mécanisme des prélèvements ne comporte pas, comme l'impliquerait un système d'affectation, l'établissement d'une corrélation entre une recette de l'État et une dépense incombant à celui-ci ».

615. L'article 6 de la Lolf entérine cette pratique des prélèvements sur recettes, non prévue par l'ordonnance de 1959 et apparue, dans les faits, en 1969 pour compenser la suppression d'impôts locaux, puis en 1971 pour assurer la contribution de la France au budget des Communautés européennes.

Précisant, en la matière, les obligations du Gouvernement, le Conseil constitutionnel a indiqué que les principes de l'annualité, de l'universalité et de l'unité du budget répondent au double impératif d'assurer la clarté des comptes de l'État et de permettre un contrôle efficace par le Parlement et rappelle que dans ce cadre, doit être joint au projet de loi de finances l'analyse des prévisions de chaque prélèvement sur les recettes de l'État – Cons. const., 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, 448 DC.

VII – LA « DISPARITION » DES TAXES PARAFISCALES

616. La notion de taxe parafiscale – Aux termes des dispositions de l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, *les taxes parafiscales étaient 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.*

En application de cette définition, l'organisme bénéficiaire ne pouvait être ni l'État, ni une collectivité territoriale ou un établissement public administratif – Cons. const., 23 février 1970, Ordonnance sur le contrôle de la fabrication des conserves et semi-conserves de poissons, crustacés et autres animaux marins, 70-61 I. Le respect des dispositions de l'article 4 de l'ordonnance organique relevait également du juge administratif – CE Ass., 20 décembre 1985, *Syndicat national des industriels de l'alimentation animale*, Rec. p. 381 : ainsi s'est-il assuré que ces taxes n'étaient pas perçues au profit d'un établissement public administratif.

617. Autre élément de définition, la taxe parafiscale devait être perçue dans un intérêt économique ou social au profit d'un organisme jouissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière – Cons. const., 18 octobre 1961, Ordonnance portant loi de finances pour 1959, 61-16 I. De la même manière, le

juge administratif s'est assuré du respect de ces dispositions – CE, 7 juin 1989, *Fédération nationale des syndicats de confituriers et de conservateurs de fruit*, LPA 30 octobre 1989 p. 4, note Aubert J.-L.

Dans ce cadre juridique, les taxes parafiscales créées, se sont caractérisées par leur diversité mais également, ce qui appellera quelques critiques, par leur nombre relativement important.

La lecture de l'article 4 de l'ordonnance organique met également en exergue l'une des particularités de cette taxe, son affectation prédéterminée. En ce sens, la taxe parafiscale a été, très logiquement, présentée comme un tempérament au principe d'universalité budgétaire.

Mais avec la Lolf, les taxes parafiscales ont, sous cette forme, disparu – au motif que les taxes parafiscales étaient créées non par l'autorité législative mais par le pouvoir réglementaire. Au regard des perspectives de renouveau des pouvoirs financiers des parlementaires avec la Lolf, il était difficile, dans ce contexte, de maintenir de telles taxes.

a) La perception des taxes parafiscales

618. Nombreuses et diverses, telles sont les principales caractéristiques des taxes parafiscales – telles que créées par le pouvoir réglementaire entre 1959 et 2003. Dès 1973, les rapports de la Cour des comptes faisaient état du poids important de la parafiscalité et de l'hétérogénéité de l'état E⁸¹ où figuraient des taxes n'ayant pas le caractère de taxe parafiscale et où n'étaient pas mentionnées des taxes qui en avaient pourtant le caractère.

TABLEAU N° 65 – MONTANT DES TAXES PARAFISCALES

	Nombre de taxes parafiscales perçues	Montant total	
1960	93	527,49	(en millions de francs)
1970	106	2 934,63	
1980	80	8 138,02	
1990	53	11 966,56	
1999	48	17 496,16	
2000	43	18 016,64	
2001	44	18 412,36	
2002	42	2 896,05 ⁸²	(en millions d'euros)
2003	29	2 465,05 ⁸³	

81. État législatif E annexé au projet de loi de finances – tel qu'élaboré dans le cadre de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

82. Dont 2,1 milliards d'euros pour la seule redevance audiovisuelle.

83. Voir note précédente.

La Cour des comptes a également relevé la multiplicité des taxes et l'éparpillement des organismes bénéficiaires. Enfin, ont parfois été contestées des modalités de recouvrement trop onéreuses ainsi que le rendement de certaines de ces taxes.

Des critiques qui se sont traduites par un effort de réduction du nombre de taxes parafiscales. Ainsi, en 1970, 113 taxes pouvaient être dénombrées, 78 en 1982, 58 en 1987 et 48 en 1999.

619. Les secteurs économiques de la parafiscalité – L'instauration de ces taxes a principalement bénéficié à des établissements publics industriels et commerciaux ainsi qu'il résulte de l'étude des états législatifs annexés E – annexés aux lois de finances adoptées dans le cadre de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Cet état législatif dressait tableau des taxes parafiscales dont la perception avait été autorisée par le législateur. Sa lecture permet de constater la diversité de ce type de taxes, distinguées selon qu'elles étaient perçues dans un intérêt économique ou dans un intérêt social.

Essentiellement deux secteurs ont été concernés par la parafiscalité : l'agriculture et l'industrie.

Parmi les principales taxes, figuraient :

- la redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision ;
- la taxe acquittée par les fabricants et importateurs de conserves et jus de tomates perçues au profit de la Société nationale interprofessionnelle de la tomate ;
- la taxe acquittée par les producteurs de prunes séchées, les transformateurs et importateurs de pruneaux au profit du Bureau national interprofessionnel du pruneau ;
- la taxe sur la pollution atmosphérique perçue au profit de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ;
- la taxe due par les négociants et récoltants sur les ventes de bouteilles de champagne au profit du Comité interprofessionnel du vin de Champagne...

b) La remise en cause des taxes parafiscales avec la Lolf

620. La contestation de la compétence réglementaire de création des taxes parafiscales – Trop diverses, trop nombreuses, ce ne sont pourtant pas ces critiques qui ont eu raison des taxes parafiscales mais leurs modalités de création. En effet, l'article 4 de l'ordonnance prévoyait que ces taxes étaient établies par décret en Conseil d'État, pris sur le rapport du ministre des finances et des ministres intéressés.

Seule la perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement était soumise à autorisation législative – autorisation donnée chaque année en loi de finances – ainsi d'ailleurs que l'a rappelé le Conseil constitutionnel : *les*

taxes parafiscales ne peuvent être perçues au-delà du 31 décembre de l'année de leur création, sans autorisation annuelle du Parlement – Cons. const., 30 décembre 1991, Loi de finances pour 1992, 302 DC.

Le décret du 30 octobre 1980, en son article 2, prévoyait, toutefois, que la durée de vie des taxes parafiscales ne pouvait « en aucun cas excéder 5 ans ». Au terme de cette période de validité, il était alors procédé à un examen de l'efficacité de l'action menée par l'organisme bénéficiaire et de l'utilité voire de l'opportunité de reconduire la taxe.

Il est bien évident que les perspectives de rénovation du pouvoir financier des parlementaires pouvaient difficilement s'accorder avec cette compétence réglementaire. Compétence par ailleurs présentée comme non-conforme à la Constitution de 1958 dès lors que cette dernière, en son article 34, vient préciser que c'est la loi qui fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

Pour essentielle qu'elle soit, cette explication n'est pas unique. La disparition des taxes parafiscales se justifie également par des raisons de sécurité juridique dès lors que ces taxes, élaborées par voie réglementaire, peuvent être soumises au contrôle du juge administratif. Enfin, l'explication peut également être avancée d'une nécessaire articulation avec le droit communautaire dès lors que la création d'une telle taxe doit préalablement être autorisée par la Commission européenne.

621. La disparition programmée des taxes parafiscales – Ces taxes « disparaissent » avec la Lolf. En effet, l'article 63 de ce texte prévoit, qu'*à défaut de dispositions législatives particulières, les taxes régulièrement perçues au cours de la deuxième année suivant celle de la publication de la loi organique en application de l'article 4 de l'ordonnance, peuvent être perçues jusqu'au 31 décembre de cette année, selon l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement en vigueur à la date de leur établissement.* Ces dispositions avaient pour effet d'emporter « disparition » des taxes parafiscales à compter de la loi de finances pour 2004.

Cela revient-il à dire que ces taxes ont purement et simplement été supprimées ? Certes non. Chacun l'aura constaté, la disparition des taxes parafiscales n'a pas entraîné la suppression de la redevance audiovisuelle... En fait, ces taxes ont seulement changé de régime juridique – pour certaines réintégrées dans le budget général et désormais assimilées à des impositions de toute nature (à l'instar de la TIPP, de la redevance audiovisuelle ou encore de la taxe générale sur les activités polluantes) et le cas échéant, affectée à une personne morale autre que l'État ainsi que le permet l'article 2 de la Lolf (à l'instar de la taxe sur les voitures particulières les plus polluantes dont le produit est affecté à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie).

622. À ces aménagements officiels, prévus et institutionnalisés par les textes, s'ajoutent des aménagements officieux – donc non autorisés et contestables.

L'un de ces aménagements consiste à procéder à la débudgétisation de certains crédits, c'est-à-dire à les extraire du budget de l'État – et donc de la loi de finances – et à les faire gérer, en toute autonomie, par un organisme disposant de la personnalité morale.

Ainsi que l'a souligné le Conseil constitutionnel, de telles débudgétisations présentent des « inconvénients inhérents (...) du point de vue du contrôle sur les finances publiques » – Cons. const., 29 décembre 1999, Loi de finances pour l'année 2000, 424 DC.

Document n° 39 – Contribution de la Cour des comptes aux réflexions sur la révision de l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances, in Sénat, Rapport d'information n° 37, 19 octobre 2000 (extrait)

« Les débudgétisations, ou le recours fréquent à des démembrements de l'État pour l'exécution d'opérations qui devraient être réalisées dans le cadre de la loi de finances, constituent parmi les infractions les plus graves aux principes budgétaires. La Cour en dénonce de nouveaux exemples pratiquement chaque année, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances. Les structures extrabudgétaires, généralement des établissements publics, qui exécutent les opérations d'intérêt général avec des ressources et pour le compte de l'État, tendent à se multiplier, faisant ainsi varier de manière fréquente et pour des montants très importants, le « périmètre » des lois de finances. (...) Cette situation est d'autant plus anormale que l'ordonnance de 1959 prévoit des procédures d'affectation, en particulier les comptes spéciaux du Trésor qui, tout en étant déroga-taires, présentent l'avantage de s'exécuter dans le cadre des lois de finances.

En outre, il n'existe aucune vue d'ensemble sur ces financements éclatés entre des structures diverses qui perçoivent des ressources publiques, pour l'essentiel de nature fiscale, et financent des dépenses également publiques. La coexistence des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale favorise cet émiettement et cette opacité.

Pour remédier à cette situation, le Gouvernement devrait fournir au Parlement, avec le projet de loi de règlement, une présentation consolidée des comptes de l'État et de ses « satellites ». Dans le même sens, mais cette fois au stade des prévisions, la possibilité d'annexer au projet de loi de finances, une présentation agrégée du budget de l'État et de ces démembrements devrait être étudiée ».

C. La protection constitutionnelle des principes d'unité et d'universalité budgétaires

623. La méconnaissance du principe d'universalité – notamment au travers de son principe sous-jacent de non-affectation d'une recette à une dépense – est plus souvent invoquée devant le Conseil constitutionnel, que le principe d'unité. D'ailleurs, à ce jour, aucune disposition n'a été censurée pour méconnaissance du principe d'unité budgétaire.

En revanche, à deux reprises, le Conseil constitutionnel a procédé à la censure de dispositions législatives sur le fondement du principe d'universalité. Par l'une de ses décisions, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs souligné que le principe d'universalité s'impose au législateur et constitue une règle fondamentale – 29 décembre 1994, Loi de finances pour 1995, 351 DC.

Décisions du Conseil constitutionnel	Apports de la jurisprudence constitutionnelle	
82-140 DC du 28 juin 1982 – loi de finances rectificative pour 1982	Principe de non-affectation des recettes aux dépenses – Non méconnu	
82-154 DC du 29 décembre 1982 – Loi de finances pour 1983	Principe d'universalité – non méconnu	À propos de prélèvements sur recettes – le principe d'universalité « répond au double souci d'assurer la clarté des comptes de l'État et de permettre, par là même, un contrôle efficace du Parlement ; qu'il a pour conséquence que les recettes et les dépenses doivent figurer au budget pour leur montant brut sans être contractées et qu'est interdite l'affectation d'une recette déterminée à la couverture d'une dépense déterminée, sous réserve des exceptions prévues au second alinéa de l'article 18 » de l'ordonnance de 1959.
84-184 DC du 29 décembre 1984 – Loi de finances pour 1985	Principe de non-affectation des recettes aux dépenses – Principe non méconnu	
90-285 DC du 28 décembre 1990 – Loi de finances pour 1991	À propos de la contribution sociale généralisée – La CSG attribuée à la Caisse nationale des allocations familiales, présente le caractère de ressources d'un établissement public. Par conséquent, les prescriptions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne lui sont applicables, ces dernières ne s'appliquant qu'aux seules recettes de l'État.	
90-283 DC du 8 janvier 1991 – Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme	L'affectation d'une recette à une dépense ne peut résulter que d'une loi de finances.	« Considérant qu'il ressort de l'article 18 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances que, sous réserve des procédures particulières visées à l'article 19, l'affectation d'une recette de l'État à une dépense ne peut résulter que d'un texte de loi de finances ; que (la loi contrôlée) méconnaît ces prescriptions en affectant à un « fonds » non doté de la personnalité morale et dont la gestion relève de la responsabilité du Gouvernement le produit d'une imposition perçue au profit de l'État ».
93-328 DC du 16 décembre 1993 – Loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle	Principe d'universalité – Principe méconnu	Affectation de recettes de l'État pour compenser une charge supportée par les caisses de sécurité sociale
94-351 DC du 29 décembre 1994 – Loi de finances pour 1995	Principes d'unité et d'universalité – Méconnaissance du principe d'universalité	Des dépenses de l'État ne peuvent être prises en charge que par le budget de l'État. Doivent être censurées des dispositions prévoyant la prise en compte dans les dépenses du fonds de solidarité vieillesse d'une dépense à caractère permanent incombant au budget annexe des prestations sociales agricoles.

Décisions du Conseil constitutionnel	Apports de la jurisprudence constitutionnelle	
95-369 DC du 28 décembre 1995 – Loi de finances pour 1996	Principes d'unité et d'universalité – Non méconnus	
97-395 DC du 30 décembre 1997 – Loi de finances pour 1998	Principes d'unité et d'universalité – Non méconnus	
98-403 DC du 29 juillet 1998 – Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions	Principe d'universalité – Non méconnu	
98-405 DC du 29 décembre 1998 – Loi de finances pour 1999	Principe d'universalité – Non méconnu	Prélèvements sur recettes – « si, en principe, les concours apportés par l'État aux collectivités locales en compensation d'exonérations, de réductions ou de plafonnements d'impôts locaux constituent bien des dépenses de l'État, et devraient figurer au budget général en application de l'article 18 de l'ordonnance (...), de tels concours peuvent néanmoins, sans méconnaître les principes d'universalité et de sincérité budgétaires, donner lieu à un mécanisme de prélèvement sur recettes, dès lors que celui-ci est, dans son montant et sa destination, défini de façon distincte et précise dans la loi de finances, et qu'il est assorti (...) de justifications appropriées ».
99-424 DC du 29 décembre 1999 – Loi de finances pour 2000	Principes d'unité et d'universalité – Non méconnus	
2000-442 DC du 28 décembre 2000 – Loi de finances pour 2001	Principe d'universalité – Non méconnu	
2001-448 DC du 25 juillet 2001 – Loi organique relative aux lois de finances	Les principes de l'annualité, de l'universalité et de l'unité du budget répondent au double impératif d'assurer la clarté des comptes de l'État et de permettre un contrôle efficace par le Parlement.	
2002-464 DC du 27 décembre 2002 – Loi de finances pour 2003	Principe d'universalité – Non méconnu	

Décisions du Conseil constitutionnel	Apports de la jurisprudence constitutionnelle
2005-530 DC du 29 décembre 2005 – Loi de finances pour 2006	« (...) il ressort des termes mêmes de l'article 21 de la loi organique du 1 ^{er} août 2001 et des travaux parlementaires à l'issue desquels il a été adopté, qu'en exigeant que les recettes d'un compte d'affectation spéciale soient « par nature en relation directe » avec ses dépenses, le législateur organique a entendu limiter les possibilités de dérogation au principe de non-affectation des recettes aux dépenses ; qu'en effet, sans vouloir pour autant faire obstacle aux exigences de bonne gestion des ressources publiques, il a défini la possibilité d'affecter une recette à une dépense dans le cadre d'un compte d'affectation spéciale de façon plus restrictive que sous l'empire de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, dont l'article 25 se bornait à indiquer que <i>les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations financées au moyen de ressources particulières</i> ».

§3. Le principe de spécialité

624. Le principe de spécialité suppose une présentation des crédits budgétaires à un niveau de détail qui s'imposera en termes d'exécution. Autrement dit, les parlementaires, en adoptant la loi de finances, vont retenir une répartition des crédits qu'il ne sera possible de modifier, sous réserve des exceptions prévues par la loi organique, qu'avec l'autorisation du Parlement.

Cette spécialisation des crédits budgétaires se double d'un certain nombre d'aménagements qui offrent, sous certaines conditions, une marge de manœuvre au Gouvernement dans la gestion de ces crédits. Ainsi que le rappelle Didier Migaud, « le principe de spécialité des crédits, garantie fondamentale de l'information du Parlement et de la rigueur de la gestion, est l'un des piliers sur lesquels repose l'ordonnance organique relative aux lois de finances. Celle-ci autorise néanmoins trois types de modifications dans la répartition initiale des crédits en cours d'exercice : les répartitions de crédits globaux, les transferts et les virements. Ces trois procédures sont nettement définies et strictement encadrées » – Extrait Rapport AN n° 1603 – Loi de règlement pour 1997. Ces exceptions ont été reprises et précisées par la loi organique du 1^{er} août 2001 dans le cadre de la nouvelle architecture des lois de finances – désormais organisées autour des notions de missions, programmes et dotations.

A. De l'abonnement à la spécialité budgétaire

625. Le principe de spécialité doit être perçu de manière essentielle en terme de pouvoirs financiers détenus par le pouvoir législatif. Mais, ce pouvoir financier – qui s'exprime au travers du consentement à l'impôt et du vote du budget – doit présenter un certain degré de précision pour prétendre être effectif. Cette précision n'a pas toujours été au rendez-vous – le Parlement étant parfois contraint de voter le budget dans sa globalité selon le système de l'abonnement.

I – LA DÉCONNEXION DES UNITÉS DE VOTE ET DE SPÉCIALITÉ

626. La matérialisation des unités de vote et de spécialité – Le système de l'abonnement permettait d'obtenir un vote global du texte budgétaire, laissant le Gouvernement totalement libre de l'orientation à donner aux crédits durant l'exercice budgétaire.

L'application d'un tel système se fait, en principe, l'écho d'un régime politique autoritaire au sein duquel l'exécutif aurait les moyens d'obtenir du législatif. Ainsi a-t-il été appliqué avant 1817.

Les modalités d'adoption des textes budgétaires ont ensuite varié dans leur degré de précision. Ainsi, la loi de finances pour 1817 (loi du 25 mars) a imposé le vote des crédits par ministère. Les crédits ainsi votés, étaient mis à disposition des ministères et chacun d'eux disposait librement de cette enveloppe de crédits en termes de répartition et d'utilisation.

Les modalités d'adoption du budget de l'État se précisèrent, par la suite, imposant un vote des crédits par section de ministère sous la Restauration (ordonnance du 1^{er} septembre 1827) puis par chapitre budgétaire (loi du 29 janvier 1831) sous la Monarchie de Juillet.

Avec le Second empire, les modalités reviennent à un vote des crédits par ministère (sénatus-consulte du 25 décembre 1852). La phase libérale de l'empire permet de préciser le vote des crédits au niveau du chapitre (sénatus-consulte du 8 septembre 1869).

Seules des circonstances exceptionnelles ont pu contraindre les parlementaires à voter globalement les crédits (deux guerres mondiales, crise de 1929...).

Parallèlement à cette évolution dans le degré de précisions du vote du budget de l'État, les parlementaires ont obtenu que le budget de l'État soit présenté de manière plus détaillée au travers d'une multiplication des chapitres budgétaires : 164 en 1827, moins de 400 en 1877, à 637 en 1883, 829 en 1892, 1 055 en 1896, 1 090 en 1900, 2 000 en 1930 et plus de 5 000 en 1955.

627. La déconnexion des unités de vote et de spécialité – Cette multiplication du nombre de chapitres budgétaires devait susciter une déconnexion des unités de vote et de spécialité. Le principe de spécialité s'exprime au travers de l'unité de spécialité – niveau de définition ou encore de détail retenu dans la présentation des crédits budgétaires, qui s'imposera au Gouvernement en terme d'exécution.

Cette unité de spécialité se double d'une unité de vote, niveau auquel les parlementaires vont exprimer leur assentiment aux répartitions de crédits effectuées.

En effet, si dans l'idéal, l'unité de vote et l'unité de spécialité ne devraient faire qu'une, la pratique de vote des lois de finances ne le permet pas. Comment envisager que les parlementaires puissent se prononcer, dans le délai qui leur est

imparti pour adopter la loi de finances ⁸⁴, en autant de votes qu'il y a de chapitres – ou désormais de programmes et dotations.

C'était techniquement impossible... C'est la raison pour laquelle, afin de rationaliser la procédure d'adoption du budget de l'État, la spécialisation et le vote des crédits ont été scindés.

En d'autres termes, afin de rationaliser le travail législatif, les crédits ont été spécialisés à un niveau de détail (le chapitre : unité de spécialité) mais le vote s'est pratiqué à un niveau plus globalisant (le titre : unité de vote – au sein duquel prennent place des chapitres budgétaires).

Cette distinction n'altère toutefois nullement la portée de la spécialisation des crédits. En effet, en votant au niveau du titre, les parlementaires acquiesçaient, par la même occasion, à la répartition des crédits telle qu'elle résultait de la distinction en chapitres.

Ceci devait permettre, dans le cadre de l'ordonnance du 2 janvier 1959, de procéder au vote d'une loi de finances avec une moyenne de 100 votes ⁸⁵.

II – LE PROGRAMME/LA DOTATION, NOUVELLES UNITÉS DE SPÉCIALITÉ

628. La nouvelle spécialisation des crédits budgétaires – Avec la Lolf, la nouvelle architecture financière retenue pour la présentation des crédits budgétaires distingue la mission – unité de vote et le programme ou la dotation – unités de spécialité.

Si l'article 7 de l'ordonnance de 1959 précisait que les crédits ouverts par la loi de finances étaient *affectés à un service ou à un ensemble de services et spécialisés par chapitres groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination*.

Désormais, et avec l'article 7 de la Lolf, *les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation*. Tandis que l'article 43 précise que les crédits du budget général sont votés par mission.

Il est, ici, renvoyé au schéma n° 1 en ce qu'il permet de préciser la nouvelle architecture financière – telle qu'elle remplace celle utilisée dans le cadre de l'ordonnance de 1959.

Bien évidemment, ce changement architectural n'enlève en rien au principe de spécialité : lorsque les parlementaires votent les missions contenues dans la loi de finances – le Gouvernement se doit, dans l'exécution de la loi de finances, de respecter la répartition des crédits telle qu'elle résulte désormais des programmes et des dotations.

D'ailleurs, le Conseil constitutionnel a souligné, à l'occasion de sa décision du 25 juillet 2001 – Loi organique relative aux lois de finances, 448 DC – « qu'en application du principe de spécialité budgétaire, la mise à disposition des crédits

84. Cf. n° 675.

85. Cf. n° 687 – sur les modalités d'adoption des lois de finances.

votés en loi de finances est conforme, pour chaque programme ou dotation de chacun des ministères, aux montants figurants dans les annexes explicatives jointes aux dépôts des projets de loi de finances initiale, rectificative et de règlement, modifiés le cas échéant par les votes du Parlement ».

629. Un souci de rationalisation de la procédure d'adoption des lois de finances – Avec la Lolf, l'effort de rationalisation de la procédure législative est patente : de 100 votes avec les lois de finances adoptées dans le cadre de l'ordonnance de 1959 à environ 60 avec la Lolf.

Mais dans le même temps, les unités de spécialité voient leur nombre diminuer également : 132 programmes et dotations pour le seul budget général de l'État avec la loi de finances pour 2008.

Toute diminution conduit, bien évidemment, à s'interroger sur l'effectivité de la spécialisation budgétaire et donc sur les pouvoirs financiers détenus par le législateur. Dans le cadre de la Lolf, cette diminution du nombre d'unités de spécialisation a été voulue dans le cadre d'une globalisation et d'une fongibilité des crédits⁸⁶ (au sein des programmes) – synonyme de liberté laissée au gestionnaire dans la gestion des crédits qui sont mis à sa disposition, mais avec la contrepartie d'un engagement de sa part quant aux résultats obtenus⁸⁷. L'atteinte portée par la Lolf à la spécialisation des crédits n'est donc qu'apparente – du moins, dès lors que l'économie générale du mécanisme ainsi créé (liberté de gestion – responsabilité) est, elle-même, effective. Mais ainsi qu'il a pu être indiqué, les créations de programme sont toutefois difficiles à réaliser. Camby J.-P., « La Lolf et les rapports entre les institutions », *RFFP* 2007, n° 97, p. 25.

Document n° 40 – AN, Rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, avril 2004, n° 1554, p. 14 (extrait)

« En proposant une maquette structurée en 141 programmes (contre 848 chapitres), le Gouvernement a poussé très loin le mouvement de globalisation des crédits, et offre ainsi aux ministères une liberté de gestion considérable. Globalement, le degré de spécialisation sera six fois moins important qu'aujourd'hui. Dix-sept programmes dépassent, chacun, les 5 milliards d'euros.

Cette diminution du degré de spécialisation n'est justifiée et acceptable par le Parlement que si elle permet une plus grande efficacité de la dépense publique. La souplesse de gestion doit jouer entre des dépenses ayant un lien précis entre elles, susceptibles d'être associées à des objectifs convergents et mesurés par des indicateurs communs. Les programmes n'ont pas été créés par la loi organique pour assurer le confort budgétaire des structures administratives, mais pour améliorer l'efficacité de leur gestion ».

86. Sur la globalisation et la fongibilité des crédits – Cf. n° 492 et s.

87. Sur la responsabilité du gestionnaire – Cf. n° 491 et s.

Document n° 41 – AN, Débats parlementaires, Séance 7 février 2001, Goulard Francois (extrait)

www.assemblee-nationale.fr/11/cra/2000-2001/2001020715.asp – « Si rien ne change dans les pratiques gouvernementales et administratives, non seulement cette réforme sera vaine, mais elle se retournera contre les intentions de ses auteurs. Si les programmes ne s'accompagnent pas d'une réforme interne de l'administration qui leur donne leur substance, nous aurons conclu un marché de dupes. Nous aurons seulement regroupé des chapitres, augmentant considérablement la latitude de l'exécutif dans la gestion de ses crédits, sans aucune contrepartie. Nous aurons alors perdu de nos pouvoirs de décisions et de contrôle. »

B. Les aménagements au principe de spécialité

630. Ainsi agencé, le principe de spécialité connaît toutefois quelques exceptions – destinées à faciliter l'exécution de la loi de finances, en cours d'exercice. Des exceptions aménagées par le législateur organique. En effet, le principe de spécialité ne s'oppose pas aux mouvements de crédits tels qu'ils résultent des transferts ou virements ou de l'usage de crédits inscrits sur dotations (dans le cadre de la Lolf).

Sous conditions, le Gouvernement peut, en cours d'exécution de la loi de finances, procéder à des mouvements de crédits qui lui permettent d'optimiser cette exécution – sans être tenu par les contraintes que suppose nécessairement l'élaboration d'un projet de loi de finances rectificative.

Ces aménagements sont donc une perception pragmatique de l'exécution de la loi de finances – qui ne doivent s'envisager que dans le respect de l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement lorsqu'il vote la loi de finances. Aménagements indispensables pour éviter une consommation désordonnée des crédits. En effet, comme l'exprime E. Devaux, il s'agit d'éviter qu'« une spécialisation rigide des crédits se révèle finalement onéreuse pour le Trésor, car les ordonnateurs, craignant le manque de crédits, cherchent à majorer leurs demandes pour chaque chapitre. Au contraire, lorsque les virements sont possibles, les demandes initiales de crédits sont plus modestes » – E. Devaux, *Finances publiques*, Bréal, 2002, p. 117.

Par ailleurs, autre exception au principe de spécialité, suscitée par la raison d'État, les fonds spéciaux, autrement appelés fonds secrets, qui constituent une enveloppe globale de crédits mis à disposition du premier ministre, utilisée de manière discrétionnaire.

I – LES TRANSFERTS DE CRÉDITS

631. La modification du service responsable de la dépense – Ainsi qu'il résulte de l'article 12-II Lolf, des transferts de crédits peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à ces actions du programme d'origine.

Autrement définis, les transferts de crédits permettent de modifier non pas la nature de la dépense mais le service responsable de la dépense.

En effet, et ainsi que l'exprime la Lolf, l'emploi des crédits doit correspondre à des actions du programme d'origine (la nature de la dépense n'est donc pas affectée) mais en revanche la modification peut s'effectuer entre programmes de ministères distincts (procédant ainsi à un changement du service responsable de la dépense).

Ces transferts sont réalisés par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des autres commissions concernées. L'utilisation des crédits transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial, inséré dans le rapport annuel de performances⁸⁸ correspondant au programme concerné.

632. L'usage contesté des transferts de crédits – Définis par l'article 14 de l'ordonnance de 1959, les transferts de crédits avaient vocation à modifier le service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière. Ils étaient autorisés par arrêté du ministre des finances.

La souplesse du régime prévu par l'Ordonnance en la matière a conduit les gouvernements en place à user largement de cette procédure. D'ailleurs, parmi les mouvements de crédits que connaît une loi de finances, les transferts en constituent une part très significative – de l'ordre de 90 % de la totalité des mouvements de crédits affectant l'exécution des lois de finances – soit 9 % des crédits ouverts au titre de la loi de finances initiale.

Largement utilisés, les transferts de crédits ont conduit les gouvernements à certains excès notamment dénoncés par la Cour des comptes à l'occasion de ses rapports sur l'exécution des lois de finances. Ces derniers ont ainsi permis de déceler l'usage contestable dont les transferts de crédits ont pu faire l'objet et notamment le manque de lisibilité de certains transferts – Rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 1981 et 1987 – voire, dans ce dernier rapport, leur inutilité.

La critique prend, bien évidemment, une dimension supplémentaire lorsque le transfert de crédits modifie la nature de la dépense et se présente, en fait, comme un virement de crédits – Rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 1962, 1970, 1985, 1987 ou encore 1997.

633. Un cadre juridique précisé par la Lolf – Ces usages contestables ont conduit les parlementaires, à l'occasion de l'adoption de la Lolf, à imposer un cadre plus strict d'utilisation :

- en remplaçant l'arrêté de transfert par un décret ;

88. Cf. n° 544.

- en assurant une pleine information des parlementaires par le biais de leurs commissions permanentes ;
- auquel s’ajoute l’obligation d’une insertion dans le rapport annuel de performances concerné.

Le formalisme introduit par la Lolf devrait limiter de manière significative l’emploi contestable de tels transferts de crédits.

II – LES VIREMENTS DE CRÉDITS

634. La modification de la nature de la dépense – Ainsi qu’il résulte de l’article 12-I de la Lolf, des virements de crédits peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d’un même ministère. Le montant cumulé, au cours d’une même année, des crédits ayant fait l’objet de virements, ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l’année pour chacun des programmes concernés.

Autrement définis, les virements de crédits permettent de modifier la nature de la dépense.

En effet, et ainsi que l’exprime la Lolf, les modifications occasionnées par les virements de crédits concernent la répartition entre programmes d’un même ministère.

À l’instar des transferts de crédits, les virements sont réalisés par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, après information des commissions de l’Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des autres commissions concernées. L’utilisation des crédits virés donne lieu à l’établissement d’un compte rendu spécial, inséré dans le rapport annuel de performances correspondant au programme concerné.

635. L’usage contesté des virements de crédits – Définis par l’article 14 de l’ordonnance de 1959, les virements de crédits conduisaient à modifier la nature de la dépense prévue par la loi de finances. En ce sens, ils portent plus atteinte à l’autorisation parlementaire accordée dans le cadre de la loi de finances, que les transferts de crédit.

Cette perspective avait été prise en compte par l’ordonnance qui prévoyait que seul un décret pris sur le rapport du ministre des finances pouvait opérer virement de crédits – alors que le transfert de crédit, en ce qu’il portait moins atteinte à l’autorisation budgétaire accordée par le Parlement, pouvait résulter d’un simple arrêté ministériel.

Et dans ce même esprit, l’utilisation des virements de crédits était, notamment, soumise à deux conditions :

- le virement devait intervenir à l’intérieur du même titre du budget d’un même ministère ;
- le virement devait être maintenu dans la limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés.

En dépit de cet encadrement, l'utilisation des virements de crédits a pu être contestée, notamment au travers des rapports de la Cour des comptes lesquels ont permis de mettre en évidence des virements inutiles voire contradictoires – Rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 1965, 1979, 1980, 1984, 1987, 1995 – ainsi que des virements ne respectant pas le cadre fixé par l'ordonnance de 1959 limitant au dixième de la dotation de chacun des chapitres, les crédits pouvant faire l'objet de virements – Rapports de la Cour des comptes pour 1962, 1972, 1976, 1984.

636. Un cadre juridique précisé par la Lolf – Avec la Lolf, un plafonnement est maintenu et fixé à 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Contrairement aux apparences, cette limitation est moins importante avec la nouvelle Constitution financière qu'elle ne l'était avec l'ordonnance de 1959. En effet, ce plafonnement doit être apprécié en relation :

- par rapport aux chapitres avec l'ordonnance, au nombre d'environ 850 sur les dernières lois de finances ;
- par rapport aux programmes avec la Lolf, au nombre de 132 avec la loi de finances pour 2008.

La globalisation des crédits suscitée par la Lolf conduit donc à appliquer ce taux de 2 % à des sommes plus importantes (parce que réparties entre moins de programmes qu'il n'y avait de chapitres).

III – LES DOTATIONS POUR PROVISIONS

637. La notion de crédits globaux – Autre exception au principe de spécialité, la technique des crédits globaux dans le cadre de l'ordonnance de 1959 qui prend la forme de dotations avec la Lolf. L'article 7 de l'ordonnance de 1959 prévoyait que certains chapitres pouvaient contenir des crédits globaux destinés à faire face à des dépenses éventuelles, à des dépenses accidentelles ou encore à des dépenses dont la répartition par chapitre ne pouvait être déterminée au moment où ils étaient votés.

Trois catégories de crédits globaux à partir desquels il était possible de procéder à des répartitions en cours d'exercice budgétaire :

- les crédits ouverts pour des dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés (art. 7, Ord.) – notamment utilisés pour financer l'augmentation des rémunérations des personnels ;
- les crédits pour « dépenses éventuelles » (art. 10, Ord.) – dépenses dont le montant ne peut être connu et fixé en loi de finances initiale. Les crédits correspondants étant destinés à compléter les chapitres déjà dotés dès lors que les dépenses se matérialisent (ex. : voyages officiels ou réceptions de Chefs d'État, organisation d'élections non prévues au calendrier (référendum, législatives anticipées) ;

– les crédits pour « dépenses accidentelles » (art. 11, alinéa 1, Ord.) – dépenses non prévues en loi de finances initiale. Les crédits correspondant permettant de faire face, dans l'urgence, aux dépenses suscitées par des catastrophes naturelles.

Ces crédits globaux ont occasionné des abus qu'a pu dénoncer la Cour des comptes au travers, notamment, de la notion de chapitres réservoirs. Ces derniers ont ainsi été contestés en ce qu'ils étaient destinés à financer des dépenses dont la répartition par chapitre était, en réalité, connue dès le vote du projet de loi de finances initiale – Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1997.

Ces crédits globaux ont pris une part significative parmi les mouvements de crédits – représentant, en moyenne, 8 % de ces mouvements. Pour un montant de 14 milliards de francs en 1997, soit 0,77 % des crédits ouverts en loi de finances initiale.

638. La création d'une mission Provisions – Désormais, ces crédits s'entendent d'une mission Provisions qui comprend deux dotations : une consacrée aux Dépenses accidentelles et imprévisibles et une seconde intitulée Provision relative aux rémunérations publiques qui correspond aux mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

S'agissant des dépenses accidentelles et imprévisibles, la répartition de ces crédits s'effectuera, en cours d'exercice budgétaire, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Ce décret procède à répartition des crédits par programme.

S'agissant des dépenses liées aux mesures générales en matière de rémunérations, la répartition des crédits s'effectue, en cours d'exercice budgétaire, par arrêté du ministre des finances. Cet arrêté procède à répartition des crédits par programme. Une limite est toutefois et logiquement fixée, puisque cette répartition ne peut conduire qu'à abonder des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.

IV – LES FONDS SPÉCIAUX

639. Les fonds spéciaux – autrement appelés fonds secrets – bénéficient d'un régime juridique particulier – en raison, justement, du secret dans lequel ils sont utilisés. Par conséquent, ces crédits ne reçoivent aucune affectation déterminée au moment de l'adoption de la loi de finances.

Initialement régis par la loi n° 46-854 du 27 avril 1946 portant ouvertures et annulations de crédits sur l'exercice 1946 et son décret d'application n° 47-2234 du 19 novembre 1947, les fonds spéciaux bénéficiaient alors d'un régime dérogatoire et échappaient au contrôle parlementaire. Une distinction pouvait s'opérer entre :

- les dépenses à disposition du Gouvernement – autrement appelées *fonds spéciaux du Gouvernement* – à hauteur de 7,3 millions d'euros en 2001 – notamment destinées au versement de primes aux membres des cabinets ministériels ;
- et les fonds spéciaux à destination particulière – à hauteur de 52,7 millions d'euros en 2001 – dont 30,9 millions destinés à la DGSE.

640. L'utilisation contestée des fonds spéciaux – Une certaine polémique a porté sur l'utilisation de ces fonds – notamment en ce qu'ils permettaient le paiement de dépenses sans rapport avec la sécurité nationale.

Cette polémique a suscité une réduction du périmètre des fonds spéciaux, ainsi qu'il résulte de la loi de finances pour 2002. Désormais, les fonds spéciaux ne concernent que les actions liées à la sécurité. Ce changement de périmètre a permis une diminution significative des crédits – de 60,8 à 37,47 millions d'euros en loi de finances pour 2002. Les autres financements ont soit disparu, soit été réintégrés au sein d'autres chapitres du budget général.

Document n° 42 – Assemblée nationale, Rapport n° 2568, Projet de loi de finances pour 2006, annexe n° 12, Direction de l'action du Gouvernement, 12 octobre 2005 (extrait)

« L'article 154 de la loi de finances pour 2002, la dernière loi de finances de la précédente législature, a modifié substantiellement le régime des fonds spéciaux, c'est-à-dire des crédits inscrits jusqu'à présent au chapitre 37-91 du budget des Services généraux du Premier ministre et destinés alors à financer certaines dépenses de la direction générale de la sécurité extérieure, de la Présidence de la République et des cabinets ministériels. Cette réforme a permis un effort de transparence sans précédent.

En effet, dans le régime antérieur, la moitié des fonds spéciaux servait à financer des opérations de la direction générale de la sécurité extérieure, dont l'existence comme le caractère nécessairement secret sont pleinement justifiés, et l'autre moitié était directement mise à la disposition des ministres, pour des dépenses devant relever, à l'évidence, de chapitres budgétaires classiques, notamment les primes des membres des cabinets ministériels. L'assimilation abusive de ces fonds à des dépenses liées à la sécurité extérieure et intérieure de l'État les rendait totalement et anormalement opaques, la justification par la souplesse de leur gestion pouvant difficilement être défendue.

La réforme a consisté à retirer du chapitre retraçant les fonds spéciaux les crédits qui n'étaient pas liés à des actions de sécurité extérieure ou intérieure, et à procéder à des abondements à due concurrence des crédits des budgets de la Présidence de la République, des services du Premier ministre et des différents ministères, afin de financer certaines dépenses de fonctionnement et les indemnités pour sujétions particulières versées aux collaborateurs du Président de la République, du Premier ministre et des ministres, ainsi qu'aux personnels dont l'activité est directement liée au travail gouvernemental ; ce faisant, ces indemnités ont été réintégrées dans le droit commun, obligeant l'État-employeur, comme leurs bénéficiaires, à les déclarer aux services fiscaux. La loi de finances rectificative pour 2002 a aussi revalorisé en conséquence les traitements et indemnités des membres du Gouvernement.

Les crédits des fonds spéciaux sont donc désormais exclusivement destinés à financer des dépenses liées à la sécurité intérieure et extérieure de l'État. Ils concernent principalement la

direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), dont ils viennent compléter les crédits inscrits à la mission Défense, pour financer des opérations devant rester secrètes ou rémunérer des informateurs dont le nom doit évidemment demeurer secret. Ils sont aussi destinés, dans une faible proportion (14,6 % du total des fonds spéciaux en 2006) à financer des dépenses du groupement interministériel de contrôle (GIC), créé au sein des services du Premier ministre pour exécuter les interceptions de sécurité autorisées ».

La loi de finances pour 2002 a également créé une Commission de vérification des comptes spéciaux composée de parlementaires et de membres de la Cour des comptes, chargée de vérifier, chaque année, que les crédits sont utilisés conformément à la destination qui leur a été assignée par la loi de finances.

Cette commission établit un rapport sur les conditions d'emploi des crédits, adressé au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

Elle établit également un procès-verbal constatant que les dépenses sont couvertes par des pièces justificatives pour un montant égal, destiné *in fine* à la Cour des comptes.

Les crédits des fonds spéciaux sont désormais individualisés au sein d'une sous-action de l'action *Coordination de la sécurité et de la défense* du programme *Coordination du travail gouvernemental* lequel prend place au sein de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

4. L'équilibre du budget de l'État

641. Strictement entendu, l'équilibre du budget de l'État se formalise dans une équation égalitaire entre ressources et dépenses⁸⁹. Un constat s'impose : ce principe budgétaire – tel qu'appliqué à l'État – relève de la fiction. Les chiffres parlent d'eux-mêmes⁹⁰, chaque année, le budget de l'État accuse un déficit⁹¹,

89. Derrière cette apparente simplicité, l'équilibre se précise au travers de notions distinctes. Ainsi, doit-on évoquer un *petit équilibre* (autrement appelé équilibre au-dessus de la ligne) lorsque les opérations de caractère définitif contenues dans la loi de finances (budget général, budgets annexes et opérations définitives des comptes d'affectation spéciale) se présentent en équilibre. En revanche, doit être évoqué un *grand équilibre* (autrement appelé équilibre au-dessous de la ligne) lorsque le solde global de la loi de finances (opérations à caractère définitif et opérations à caractère temporaire (et notamment celles des comptes spéciaux du Trésor)) se présentent en équilibre. Sur la base de cette distinction, l'équilibre prioritairement recherché est celui du *petit équilibre*. Les opérations temporaires pouvant connaître un solde négatif dans l'attente de remboursements.

L'appréciation financière peut également porter sur le *solde primaire* qui se définit comme le solde hors paiement des intérêts de la dette (Cf. *supra*, p. – Sur la charge de la dette). Ce solde permet de déterminer la capacité de l'État à financer son fonctionnement et à diminuer pour l'avenir la charge de sa dette.

90. Cf. n° 110 et s.

91. D'autres termes ont pu être utilisés pour différencier la présentation déficitaire du budget de l'État – et notamment les notions d'impasse et de découvert qui ne sont plus guère utilisées

devenu systématique depuis près de trente ans. Seules les contraintes maastrichtiennes semblent avoir contribué à limiter les dérapages budgétaires. Et encore...

La maîtrise de la dépense publique telle qu'elle devrait résulter d'une application effective de la Lof – de même que les perspectives offertes par le rapport Pébereau sur la dette de l'État (décembre 2005) – invitent à relativiser la sévérité de ces propos – dans l'attente de...

L'équilibre du budget de l'État est, en définitive, un concept d'appréciation variable – évolution des pensées économiques et de la rigueur budgétaire qui explique – sans la justifier – la situation budgétaire actuelle.

Pourtant, et aussi relatif soit-il, le principe d'équilibre possède une dimension juridique importante – consacré par le Conseil constitutionnel comme un principe fondamental – Cons. const., 24 décembre 1979, Loi de finances pour 1980, 110 DC.

A. Les conceptions économiques de l'équilibre du budget de l'État

642. La recherche d'un strict équilibre budgétaire – La perception de l'équilibre budgétaire a évolué en fonction des conceptions économiques. La conception classique de l'équilibre invite, en pure orthodoxie, à ne pas dépenser plus que ce que l'on possède. Dans ce cadre, les dépenses publiques doivent s'adapter au montant des ressources publiques, constituées pour l'essentiel de ressources fiscales. En effet, le recours à l'emprunt est condamné par cette théorie sauf circonstances exceptionnelles (guerres ou crises sociales). L'emprunt est, en effet, perçu comme une dépense pour les budgets futurs – susceptible d'introduire un déficit budgétaire en raison du poids de l'amortissement et des intérêts de l'emprunt contracté. Un scénario catastrophe dans lequel le déficit est financé par de nouveaux emprunts – entraînant ainsi le budget dans un cercle vicieux dont il apparaît difficile de s'extraire. Pas de déficit donc, pour les économistes classistes mais pas d'excédent non plus. Le budget doit être neutre par rapport à l'économie en dépenses comme en recettes.

643. Le déséquilibre budgétaire comme moyen d'action politique et économique – Les deux guerres mondiales et la crise économique des années 1930 ont eu raison de cette conception classique. L'équilibre n'est plus en soit recherché mais relève de conceptions économiques globales.

L'équilibre peut ainsi être recherché dans une dimension cyclique (selon les théories avancées par Kondratiev et Schumpeter) qui conduit à rechercher

aujourd'hui. Sur ces notions, toutefois, Cf. Orsoni (G.), *Science et législation financières, Budgets publics et lois de finances*, Economica 2005, p. 289.

l'équilibre budgétaire non pas dans un cadre annuel mais au travers d'un cycle économique juxtaposant les années de récession et de prospérité. Dans le cadre de cette théorie, les années sont censées se compenser et permettre la réalisation d'un équilibre global.

Mais à la recherche de l'équilibre, y compris dans une dimension globale, peut être préférée la théorie du déficit systématique telle que développée par Keynes ou encore Beveridge (*Full employment in a free society* – Du travail pour tous dans une société libre). Dans le cadre de cette théorie, le déficit du budget devient un moyen d'action sur l'économie avec en perspective un rétablissement de l'équilibre à terme : dès lors que les flux générés par les déficits budgétaires auront contribué à la reconstitution des investissements, à soutenir la consommation et à assurer le plein-emploi. En d'autres termes, les rentrées fiscales suscitées par la reprise économique doivent permettre de rétablir la situation budgétaire.

644. Les déficits budgétaires doivent être contenus – Chacune de ces théories – reflets des (dés)équilibres budgétaires de l'État – a livré ses limites. L'application du modèle keynésien a été contredite par les faits : chômage et inflation n'ont pas disparu avec les déficits budgétaires...

Dès lors, un retour à la conception plus classique de l'équilibre budgétaire s'est opéré. Si la politique du déficit délibéré (ou systématique) a pu être pratiquée aux lendemains du premier choc pétrolier, très rapidement, l'équilibre est de nouveau recherché mais nuancé dans son application : le déficit est, en effet, toléré en période de récession mais banni, dès lors que la priorité est accordée à la lutte contre l'inflation. L'équilibre ne devient pas une fin en soi mais se perçoit plutôt, à la façon cyclique.

Avec le Traité de Maastricht, la priorité devient la lutte contre les déficits excessifs. L'équilibre n'en devient pas un incontournable puisqu'un déficit est toléré dans la limite des 3 % du PIB mais ces nouvelles contraintes invitent, les États membres, à plus d'orthodoxie budgétaire⁹².

Depuis les débuts de la V^e République, seuls onze budgets ont été présentés en équilibre (voire en excédent) – seuls quatre budgets se sont traduits par un solde d'exécution excédentaire⁹³. Et la difficulté actuelle est que les déficits successifs alimentent la dette de l'État au point que cette dernière est désormais estimée à plus de 800 milliards d'euros⁹⁴.

À cela s'ajoute, bien évidemment, les difficultés rencontrées par la France pour respecter, sur ces dernières années, les critères de convergence et notamment le maintien du déficit de l'État à hauteur de 3 % du PIB⁹⁵.

92. Cf. n° 48 et s. – Contraintes maastrichiennes.

93. Cf. n° 110 – Tableau n° 20.

94. Cf. n° 42.

95. Cf. n° 248 – Respect des critères de convergence par la France.

Un équilibre bien aléatoire et comme le soulignent MM. Lascombe et Vandendriessche, une chimère⁹⁶ – voilà comment doit être considéré ce principe. Pourtant, en dépit de son inconsistance, le principe demeure et prend place au sein de la loi de finances comme principe fondamental.

B. La manifestation juridique de l'équilibre du budget de l'État

645. Trois dimensions de l'équilibre du budget de l'État sont retenues par l'article 1^{er} de la Lolf : *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.*

Cet article marque une évolution par rapport à l'article 1^{er} de l'ordonnance organique lequel prévoyait que *les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent.*

Désormais, aux dimensions économique et financière, doit donc s'ajouter la dimension budgétaire... Convient-il d'en tirer des conséquences ? Certains seraient tentés d'y voir une juridicisation possible du principe d'équilibre⁹⁷ – seule manière de voir, dans cette évolution, plus qu'une simple déclaration d'intention.

I – UN ÉQUILIBRE PRÉCISÉ PAR LES LOIS DE FINANCES

646. L'article d'équilibre – Très concrètement, l'article 31 de l'ordonnance organique, repris en ses dispositions par l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001, précise que la loi de finances arrête, dans sa première partie, les données générales de l'équilibre financier.

Ces dispositions se concrétisent au travers d'un article d'équilibre clôturant la première partie de la loi de finances⁹⁸. Cet article d'équilibre exprime la politique budgétaire du Gouvernement et conditionne l'examen de la deuxième partie de la loi de finances. Tout le contentieux juridique et politique sur la loi de finances pour 1980 est né de là⁹⁹.

96. Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *Les finances publiques*, Dalloz, Connaissance du droit 5^e éd., 2005, p. 80.

97. Orsoni (G.), *Science et législation financières, Budgets publics et lois de finances*, Economica 2005 p. 288.

98. Sur la distinction entre première et deuxième parties de la loi de finances, Cf. n° 524 et s.

99. Cf. n° 691.

Bien plus, cet article d'équilibre a une portée juridique très grande puisque dans sa décision du 24 décembre 1979, le Conseil constitutionnel en a fait un principe fondamental – 110 DC.

Le contenu de l'article d'équilibre a été substantiellement enrichi avec la Lof. Désormais, cet article fixe le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État mais également le plafond d'emplois exprimés en équivalents temps plein travaillés (ETPT).

Cet équilibre prend place au sein des lois de finances initiales mais également rectificatives. Ces dernières peuvent, en effet, comporter un article d'équilibre ainsi que l'a précisé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 juin 1992, Résolution modifiant l'article 47 bis du règlement du Sénat, 309 DC. Et une loi de finances rectificative doit obligatoirement intervenir en cours d'exercice, lorsque les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances initiale se trouvent bouleversées – Cons. const., 24 juillet 1991, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, 298 DC.

Le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé, à l'occasion de sa décision concernant la loi de finances pour 2003 – 27 décembre 2002, 464 DC – que « si au cours de l'exercice 2003, les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances s'écartaient sensiblement des prévisions, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative » – un rappel qui n'a pas été entendu ainsi que le dévoile sa décision du 29 décembre 2003 concernant la loi de finances rectificative pour 2003 – 488 DC – à l'occasion de laquelle il ne peut que relever « que l'absence de dépôt d'un projet de loi de finances rectificative en temps utile, si critiquable soit-elle, est sans effet sur la constitutionnalité de la loi déferée ».

Par ailleurs, le respect de l'équilibre économique et financier tel qu'il est défini par les lois de finances ne saurait être compromis par des charges nouvelles résultant de l'application de textes législatifs ou réglementaires dont les incidences sur cet équilibre, dans le cadre de l'année, n'auraient pu, au préalable, être appréciées et prises en compte par une des lois de finances susmentionnées – Cons. const., 27 juillet 1978, Loi relative à l'enseignement et à la formation professionnelle agricoles, 95 DC. Autrement exprimé, une loi ne saurait occasionner de dépenses nouvelles si leurs incidences sur l'équilibre financier de l'année ou sur celui des exercices ultérieurs n'ont pas été appréciées et prises en compte, préalablement, dans le cadre d'une loi de finances – Cons. const., du 16 janvier 1982 – Loi de nationalisation, 132 DC. À de nombreuses reprises, la jurisprudence constitutionnelle a dû rappeler cette exigence – illustration de l'impact du principe d'équilibre, qui ne s'entend pas uniquement des lois de finances mais d'une manière générale des dispositions à incidence budgétaire.

Décisions du Conseil constitutionnel	Apports de la jurisprudence constitutionnelle
79-110 DC du 24 décembre 1979, Loi de finances pour 1980	L'équilibre économique et financier constitue un principe fondamental – garanti par les modalités d'adoption de la loi de finances (art. 40 de l'ordo.)
78-95 DC du 27 juillet 1978 – Loi relative à l'enseignement et à la formation professionnelle agricoles	L'équilibre économique et financier défini par la loi de finances de l'année, modifiée, le cas échéant, par la voie de lois de finances rectificatives, ne doit pas être compromis par des charges nouvelles résultant de l'application de textes législatifs ou réglementaires dont les incidences sur cet équilibre, dans le cadre de l'année, n'auraient pu, au préalable, être appréciées et prises en compte par une des lois de finances susmentionnées.
81-134 DC du 5 janvier 1982 – Loi d'orientation autorisant le Gouvernement à prendre des mesures d'ordre social	L'équilibre économique et financier défini par la loi de finances de l'année, modifiée, le cas échéant, par la voie de lois de finances rectificatives, ne doit pas être compromis par des charges nouvelles résultant de l'application de textes législatifs ou réglementaires dont les incidences sur cet équilibre, dans le cadre de l'année, n'auraient pu, au préalable, être appréciées et prises en compte par une des lois de finances susmentionnées.
81-132 DC du 16 janvier 1982 – Loi de nationalisation	Les dispositions de l'ordonnance de 1959 « ont pour objet de faire obstacle à ce qu'une loi permette des dépenses nouvelles alors que ses incidences sur l'équilibre financier de l'année, ou sur celui des exercices ultérieurs, n'auraient pas été appréciées et prises en compte, au préalable, par des lois de finances » – Dispositions non méconnues.
82-154 DC du 29 décembre 1982 – Loi de finances pour 1983	La procédure d'adoption des lois de finances ne fait pas obstacle à ce que soient modifiées, à l'occasion de l'examen de la seconde partie de la loi de finances, des dispositions adoptées au cours de la discussion de la première partie dès lors que de telles modifications ne portent pas atteinte aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini et arrêté par le vote de la première partie ;
82-155 DC du 30 décembre 1982 – Loi de finances rectificative pour 1982	Engagement de l'équilibre financier des années ultérieures dans une hypothèse non prévue par l'article 2 de l'ordonnance de 1959 (non).
84-170 DC du 4 juin 1984 – Loi portant ratification des ordonnances autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures financières	Les dispositions de l'ordonnance de 1959 « placent dans la compétence des seules lois de finances, la définition de l'équilibre économique et financier, la prévision et l'autorisation de l'ensemble des ressources de l'État ainsi que l'évaluation du rendement des impôts dont le produit est affecté à l'État », « ces dispositions ne sauraient, lorsqu'il est recouru à la procédure législative ordinaire pour édicter une modification fiscale, avoir d'autre conséquence que l'obligation de prendre en compte dans une loi de finances rectificative ou, à tout le moins dans la loi de règlement, l'incidence budgétaire de la modification intervenue ; que cette obligation ne fait pas obstacle à ce qu'une loi édictant ou modifiant un impôt produise ses effets avant le dépôt de la loi de finances qui en traduira l'incidence sur l'équilibre du budget.

Décisions du Conseil constitutionnel	Apports de la jurisprudence constitutionnelle
<p>86-207 DC des 25 et 26 juin 1986 – Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d’ordre économique et social</p>	<p>La prohibition portée par l’article 1^{er} de l’ordonnance est limitée aux mesures législatives ou réglementaires qui, lors de leur application, auraient pour conséquence de compromettre l’équilibre financier par des charges nouvelles dont l’incidence n’aurait pu, au préalable, être appréciées et prise en compte dans une loi de finances.</p> <p>« Considérant que les charges financières éventuelles que pourront entraîner les mesures prises en vertu (des dispositions de la loi) ne naîtront de ces mesures que lorsqu’elles seront appliquées ; qu’il y aura certes lieu, avant qu’elles n’entrent en vigueur, de faire application de la règle (posée par l’ordonnance de 1959) mais qu’en revanche la loi d’habilitation elle-même peut autoriser le Gouvernement à prendre de telles mesures sans que les charges qui, éventuellement, découleront de celles-ci soient dès maintenant prévues, évaluées et autorisées ».</p>
<p>89-260 DC du 28 juillet 1989 – Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier</p>	<p>Les dispositions de l’ordonnance de 1959 « ont pour objet de faire obstacle à ce qu’une loi permette des dépenses nouvelles alors que ses incidences sur l’équilibre financier de l’année, ou sur celui d’exercices ultérieurs, n’auraient pas été appréciées et prises en compte, antérieurement, par des lois de finances ».</p>
<p>91-298 DC du 24 juillet 1991 – Loi portant diverses dispositions d’ordre économique et financier</p>	<p>Une loi de finances rectificative doit obligatoirement intervenir lorsque les grandes lignes de l’équilibre économique et financier définies par la loi de finances initiale se trouvent, en cours d’exercice, bouleversées.</p>
<p>92-309 DC du 9 juin 1992, Résolution modifiant l’article 47 bis du règlement du Sénat</p>	<p>« En subordonnant la discussion de la seconde partie de la loi de finances, qui fixe le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles, au vote de la première partie, laquelle autorise et évalue les recettes, fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l’équilibre économique et financier, l’article 40 (de l’ordonnance) ne fait que tirer les conséquences, au plan de la procédure législative, du principe fondamental affirmé à l’article 1^{er} (de cette même ordonnance) ; qu’il tend à garantir qu’il ne sera pas porté atteinte, à l’occasion de l’examen de la seconde partie, aux grandes lignes de l’équilibre préalablement défini, tel qu’il a été arrêté par le législateur »</p> <p>Les lois de finances rectificatives peuvent comporter un article d’équilibre.</p>
<p>93-320 DC du 21 juin 1993 – Loi de finances rectificative pour 1993</p>	<p>Dispositions de la LFR entraînant une augmentation de plus de 75 % des dépenses définitives par rapport au projet initial. Néanmoins, le Conseil constitutionnel a estimé que « les modifications apportées au projet de loi de finances rectificative soumis au Parlement, même si elles emportent une augmentation substantielle des ressources et des charges initialement prévues, n’ont pas, eu égard à l’objet et à la portée de ces ajustements, entraîné un bouleversement des conditions générales de l’équilibre économique et financier défini dans par le projet qui soit de nature à dépasser les limites inhérentes au droit d’amendement ».</p>

Décisions du Conseil constitutionnel	Apports de la jurisprudence constitutionnelle
94-351 DC du 29 décembre 1994 – Loi de finances pour 1995	À propos du montant irréaliste des recettes attendues des opérations de privatisation – également dénoncées sur le fondement d'une méconnaissance du principe de sincérité ¹⁰⁰ – Dispositions non censurées.
95-365 DC du 27 juillet 1995 – Loi relevant de 18,6 % à 20,6 % le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée à compter du 1^{er} août 1995	Si les dispositions de l'ordonnance « placent dans la compétence des seules lois de finances la définition de l'équilibre économique et financier, la prévision et l'autorisation de l'ensemble des ressources de l'État ainsi que l'évaluation du rendement des impôts dont le produit est affecté à l'État, ces dispositions ne sauraient s'opposer à ce qu'une loi ordinaire même lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, elle affecte l'exécution du budget en cours, édicte une modification fiscale avant l'adoption d'une loi de finances qui doit en traduire l'incidence sur l'équilibre du budget ».
2000-439 DC du 16 janvier 2001 – Loi relative à l'archéologie préventive	Les dispositions de l'ordonnance de 1959 « ont pour objet de faire obstacle à ce qu'une loi permette des dépenses nouvelles, alors que ses incidences sur l'équilibre financier de l'année, ou sur celui d'exercices ultérieurs, n'auraient pas été appréciées et prises en compte, antérieurement par des lois de finances ; Considérant que la loi déferée ne méconnaît pas ces règles, dès lors qu'elle ne permet pas qu'il soit fait face aux charges qu'elle implique sans qu'au préalable les crédits qui s'avéreraient nécessaires aient été prévus, évalués et autorisés par la loi de finances de l'année, modifiée, le cas échéant, par une loi de finances rectificative ».
2001-448 DC du 25 juillet 2001 – Loi organique relative aux lois de finances	Le principe de sincérité ¹⁰¹ , introduit par l'article 32 de la Lolf, implique, s'agissant des lois de finances initiales et rectificatives, l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances.
2002-464 DC du 27 décembre 2002 – Loi de finances pour 2003	Contestation de la sincérité des évaluations de recettes et des estimations de dépenses – entachées, selon les requérants d'« une erreur manifeste, certaine et volontaire (...) conduisant à fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire » – Rappelant que la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre, le Conseil constitutionnel estime que compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation et des incertitudes relatives à l'évolution de l'économie en 2003, les évaluations ne sont pas entachées d'une erreur manifeste. Cette décision est également l'occasion pour le Conseil constitutionnel de rappeler que « si, au cours de l'exercice 2003, les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances s'écartaient sensiblement des prévisions, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative » – un rappel qui n'a pas été entendu ainsi que le dévoile la décision 488 DC...

100. Cf. n° 653 et s.

101. Cf. n° 653 et s.

Décisions du Conseil constitutionnel	Apports de la jurisprudence constitutionnelle
2003-488 DC du 29 décembre 2003 – Loi de finances rectificative pour 2003	Rappelant que « si, en cours d'exercice, les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances s'écartent sensiblement des prévisions, il appartient au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative », le Conseil constitutionnel relève néanmoins « que l'absence de dépôt d'un projet de loi de finances rectificative en temps utile, si critiquable soit-elle, est sans effet sur la constitutionnalité de la loi déferée ».
2003-489 DC du 29 décembre 2003 – Loi de finances pour 2004	Rappelant les dispositions de l'article 14 de la Lolf (annulations de crédits), le Conseil constitutionnel souligne que le Gouvernement peut prévoir la mise en réserve, en début d'exercice, d'une faible fraction des crédits ouverts afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre du budget – sans que puisse être contestée la sincérité du contenu de la loi de finances dès lors que le Gouvernement a informé le Parlement de son intention.
2004-511 DC du 29 décembre 2004 – Loi de finances pour 2005	« il est loisible au Gouvernement de prévoir la mise en réserve, en début d'exercice, d'une faible fraction des crédits ouverts afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre budgétaire ; qu'en effet, le vote par le Parlement des plafonds afférents aux grandes catégories de dépenses et des crédits mis à la disposition des ministres n'emporte pas, pour ces derniers, obligation de dépenser la totalité des crédits ouverts ».
2005-517 DC du 7 juillet 2005 – Loi organique modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances	S'il est loisible au Gouvernement d'envisager, dès le dépôt du projet de loi de finances de l'année, la mise en réserve d'une faible fraction des crédits ouverts afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre budgétaire, ces dispositions ne doivent toutefois pas être entendues comme imposant au Gouvernement de mettre des crédits en réserve.

647. Équilibre et sincérité budgétaires – À compter du moment où le principe de sincérité a été invoqué devant le juge constitutionnel, l'association s'est nécessairement opérée avec le principe d'équilibre – l'insincérité du contenu de la loi de finances s'apprécie inévitablement en termes de déséquilibre. La traduction est évidente au sein de la Lolf : le principe de sincérité implique l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances – perception rappelée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 27 décembre 2002, Loi de finances pour 2003, 464 DC. L'équilibre et la sincérité sont, désormais, deux variables d'une même réalité que le Conseil constitutionnel entend toutefois aménager – Cons. const., 29 décembre 2003, Loi de finances pour 2004, 489 DC.

II – LES MÉCANISMES DE PRÉSERVATION DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

648. L'article 14 de la Lolf permet de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire au moyen d'annulations de crédits. Très concrètement, afin de

prévenir une détérioration de cet équilibre tel qu'il est défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances.

Un crédit devenu sans objet peut également être annulé selon la même procédure. Dans cette même logique, les décrets d'avance¹⁰² adoptés en urgence peuvent ouvrir des crédits supplémentaires à la condition toutefois de ne pas affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. À cette fin, les décrets d'avance procèdent, le cas échéant, à l'annulation de crédits – également plafonnés à hauteur de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours (dispositions combinées des articles 14 et 13, Lolf).

a) L'annulation de crédits pour prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire

649. Le cadre juridique des annulations de crédits – Très sommairement, l'article 13 de l'ordonnance de 1959 prévoyait que « tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des finances après accord du ministre intéressé ». À cette possibilité, reprise par l'article 14 de la Lolf, s'ajoute une dimension supplémentaire destinée à prévenir la détérioration de l'équilibre budgétaire.

Les nouvelles dispositions organiques encadrent, également, plus rigoureusement la pratique de telles annulations :

- un décret est désormais exigé en remplacement de l'arrêté prévu par l'ordonnance de 1959 ;
- et avant sa publication, tout décret d'annulation doit être transmis pour information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et aux autres commissions concernées ;
- s'ajoute un plafonnement du montant cumulé des crédits annulés à hauteur de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

650. L'usage contesté des annulations de crédits – Les rapports de la Cour des comptes sont riches d'enseignements quant à la pratique des annulations de crédits. La Cour des comptes a ainsi relevé, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1995 que « la pratique du gel et des annulations de crédits (était redevenue) en 1995 un instrument essentiel de la régulation budgétaire » – regrettant à l'occasion de son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1996 que « les conditions dans lesquelles la régulation a été appliquée ont parfois entraîné une désorganisation de la gestion, le non-respect par l'État de certains engagements et des reports de charges à l'exercice suivant » – et que les annulations opérées sont régulièrement effectuées alors même que les crédits ne sont pas devenus sans objet – Rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1998, 1999, 2004. En effet, les annulations de crédits, pratiquées

102. Sur les décrets d'avance – Cf. n° 530 et s.

dans le cadre de la régulation budgétaire ont pu l'être en vue de se conformer à un objectif prédéterminé de limitation de la dépense publique et non en raison de leur défaut d'emploi, seul cas pourtant prévu par l'ordonnance du 2 janvier 1959 – Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001.

TABLEAU N° 66 – LES ANNULATIONS DE CRÉDITS

Année		Montant des annulations de crédits (budget général)	En % des crédits initiaux
1996	En milliards de francs	31	2
1997		33,6	2,1
1998		21,1	1,15
1999		34,6	1,73
2000		24,2	1,2
2001	En milliards d'euros	3	–
2002		2,7	1
2003		5,7	1,9
2004		3,7	1,3
2005		6,1	2,1

Sources : Rapports parlementaires sur l'exécution des lois de finances.

651. Les gels de crédits – Une critique a également été adressée au Gouvernement dès lors qu'aux lendemains même de l'adoption d'une loi de finances, il était procédé à des gels de crédits¹⁰³ (notamment en février 2003 avec le gel de 3,9 milliards d'euros).

Le Conseil constitutionnel a néanmoins rappelé, à ce propos, qu'en matière d'exécution de la loi de finances, la possibilité de procéder à une annulation de crédit est une prérogative gouvernementale à laquelle le législateur ne saurait faire obstacle – Cons. const., 30 mai 2000, Loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, 429 DC – ajoutant que les plafonds de dépenses votés par le Parlement fixent une borne à la consommation des crédits, mais n'emportent pas obligation de dépenser à due concurrence – Cahiers du Conseil constitutionnel n° 14, Décision n° 2002-464 DC – 27 décembre 2002, Loi de finances pour 2003. Dès lors, il est « loisible au Gouvernement de prévoir la mise en réserve, en début d'exercice, d'une faible fraction des crédits ouverts afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre du budget ».

103. Le gel de crédits, qui emporte les mêmes effets immédiats qu'une annulation de crédits, présente la particularité de pouvoir être « dégelé » sur décision du Gouvernement.

Mais sur cette même pratique, la Cour des comptes observe que s'il convient de reconnaître au Gouvernement la possibilité de procéder à des ajustements « notamment pour garantir le respect des objectifs annoncés, spécialement le solde d'exécution » en revanche, « les gels de crédits survenant peu de temps après le vote de la loi de finances initiale mettent évidemment en cause le caractère réaliste des prévisions, en contredisant en particulier une large partie des mesures nouvelles votées » et que « l'exécution du budget est ainsi marquée par une certaine précarité, ce qui peut être préjudiciable au fonctionnement des administrations qui en ont la charge » – Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 1993, p. 197.

Document n° 43 – Cour des comptes – Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003 (extrait).

« Le recours à des dispositions administratives ou réglementaires dérogeant, dans les limites fixées par les textes, au budget voté constitue une pratique légitime, tant au regard du droit que des exigences de la gestion publique : comme la Cour a déjà eu l'occasion de le rappeler, les crédits inscrits en loi de finances constituent des plafonds et il est de la responsabilité du Gouvernement d'adapter le rythme des dépenses de l'État pour tenir compte de la situation de l'économie, de l'évolution des équilibres budgétaires et des engagements internationaux de la France. Telle fut la justification donnée à la constitution, début 2003, d'une réserve « de précaution et d'innovation ».

Toutefois, la situation qui justifie ces mesures doit être suffisamment imprévisible pour que les dotations de crédits n'aient pas pu être établies de manière réaliste dès la LFI. Or ce n'est qu'exceptionnellement le cas, et les conditions dans lesquelles sont désormais mises en œuvre les mesures de régulation, auxquelles il est systématiquement recouru comme de simples outils de gestion, sont contestables au regard de l'autorisation budgétaire, dont la signification s'en trouve singulièrement réduite.

Ainsi contestée dans sa pratique, l'annulation de crédits a également suscité un contentieux au travers d'une décision rendue par le Conseil d'État le 3 juillet 1985, *Méhaignerie*, Req. n° 47382 – à l'occasion de laquelle était contestée la légalité d'un arrêté portant annulation de 22 milliards de francs d'autorisations de programme et de plus de 7 milliards de francs de crédits de paiement. Mais lorsque le Conseil d'État a rendu sa décision, il n'a pu que constater qu'en adoptant postérieurement une loi de finances rectificative, le législateur avait fixé un nouvel équilibre tenant compte de ces ajustements et, qu'en conséquence, la légalité de l'arrêté ne pouvait plus être discutée par voie contentieuse¹⁰⁴.

À la faveur de la révision du texte organique opérée par la loi n° 2005-779 du 12 juillet 2005, l'article 51 de la Lolf a été modifié aux fins d'un encadrement de cette pratique des gels de crédits. Désormais, les parlementaires devront être

104. Damarey (S.), *Le juge administratif, juge financier*, Dalloz Nouvelle bibliothèque de thèses 2001 p. 271 ; Maître (C.), *La mise à disposition des crédits budgétaires*, LGDJ 1989 p. 413.

informés, au stade du dépôt du projet de loi de finances, des taux prévisionnels de gel des crédits limitatifs : taux fournis par programme et distingués en dépenses de personnels et autres dépenses.

b) L'annulation comme gage du décret d'avance

652. La compensation du décret d'avance par une annulation de crédits

– Parce que le décret d'avance est susceptible d'affecter l'équilibre budgétaire, la Lolf impose, à ceux de ces décrets qui sont adoptés en urgence, que des mesures adaptées soient prises afin que cet équilibre n'en soit pas altéré. Pour compenser la charge financière engendrée par le décret d'avance, le Gouvernement peut, dans le même temps, procéder à l'annulation de crédits ou constater des recettes supplémentaires.

TABLEAU N° 67 – L'USAGE DES DÉCRETS D'AVANCE

	Nombre de décrets d'avance	Montants (en millions d'euros)			Part dans les crédits initiaux nets (en %)		
		Ouvertures	Annulations	Solde	Ouvertures	Annulations	Solde
1980	2	532,96	92,99	439,97	0,67	0,12	0,55
1985	–	–	–	–	–	–	–
1990	2	427,31	570,62	-143,3	0,23	0,31	-0,08
1991	1	228,67	–	-228,67	0,12	–	0,12
1992	2	2 253,35	728,86	1 524,49	1,12	0,36	0,76
1993	1	762,25	762,25	–	0,36	0,36	–
1994	2	1 104,49	1 093,06	11,43	0,5	0,49	0,01
1995	1	91,47	91,47	–	0,04	0,04	–
1996	2	2 703,07	2 264,02	439,05	1,14	0,95	0,19
1997	2	1 956,84	1 948,45	8,38	0,81	0,81	0,00
1998	2	920,33	816,82	103,51	0,38	0,33	0,04
1999	1	1 202,98	1 202,98	–	0,47	0,47	–
2000	1	23,32	–	23,32	0,01	–	0,01
2001	2	999,76	999,76	–	0,38	0,38	–
2002	2	130	143,8	-13,8	0,05	0,05	0,01
2003	5	934,27	934,27	–	0,34	0,34	–
2004	4	1 360,39	1 360,39	–	0,48	0,48	–
2005	5	1 847,3	1 847,3	–	1,39	1,39	–
2006	4	1 636,5	1 636,5	–	0,33	0,33	–
2007	3	1 239	1 239	–	0,4	0,4	–

Lorsque le choix se porte sur l'annulation corrélative de crédits, le décret d'annulation apparaît alors comme le gage du décret d'avance. Cette compensation opérée est précisément contrôlée par la Cour des comptes. En effet, cette dernière, en application de l'article 58-6 de la Lolf, est tenue de déposer un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances. Ce rapport est l'occasion pour la Cour des comptes d'apprécier, au travers de cette compensation, si l'équilibre prévu par la dernière loi de finances est respecté. Ainsi, dans son rapport sur le décret d'avance du 8 novembre 2002 portant ouverture de crédits pour rémunération de personnels enseignants non titulaires, la Cour des comptes a relevé que cet équilibre était respecté dès lors que l'ouverture de crédits autorisée par décret d'avance était gagée par l'annulation de crédits de paiement pour un même montant et ce, même si les annulations proposées par le décret risquent d'entraîner en 2003 des efforts de gestion – www.senat.fr/rap/102-097/102-09714.html.

Comme l'indique ce tableau, la compensation des ouvertures de crédits par des annulations à due concurrence a pu être recherchée – comme l'illustrent les années 1993, 1995 et 1999. Depuis 2003, cette jonction a été systématisée et devient d'ailleurs une obligation avec les nouvelles dispositions organiques – à moins que, comme le permet l'article 13 de la Lolf, les ouvertures de crédits opérées par décrets d'avance trouvent leur contrepartie dans des recettes supplémentaires.

§5. L'apparition d'un principe de sincérité

653. La notion de sincérité, telle qu'elle apparaît dans la loi organique du 1^{er} août 2001, reflète deux perspectives distinctes : – la sincérité, principe budgétaire qui s'applique au budget de l'État tel qu'il est élaboré dans le cadre des lois de finances initiales et rectificatives ; – la sincérité, principe comptable qui impose que les comptes de l'État soient réguliers, sincères et donnent une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière (art. 27, Lolf)¹⁰⁵ qui se répercute nécessairement sur la loi de règlement dont la sincérité impose « l'exactitude des comptes » – Cons. const., 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, 448 DC.

Avant qu'il ne soit consacré par la loi organique du 1^{er} août 2001, le principe budgétaire de sincérité était déjà invoqué devant le Conseil constitutionnel au soutien de requêtes tendant à la déclaration de non-conformité de dispositions contenues dans des lois de finances. Un principe nouveau – de maniement délicat, à ce point tel qu'à ce jour, aucune censure constitutionnelle n'a été prononcée sur le fondement d'une méconnaissance d'un tel principe.

105. L'article 31 de la Lolf précise, au surplus, que les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'État, s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures.

A. L'apparition du principe de sincérité

654. L'invocation d'une méconnaissance d'un principe de sincérité – C'est à compter de 1993 que le Conseil constitutionnel a été saisi par les parlementaires requérants d'arguments tirés de l'insincérité des lois de finances – Cons. const., 21 juin 1993, Loi de finances rectificative pour 1993, 320 DC. La sincérité qui a rapidement été associée aux principes budgétaires – Cons. const., 28 décembre 1995, Loi de finances pour 1996, 369 DC –, a été accueillie comme telle par le Conseil constitutionnel mais n'a jamais été retenue comme motif d'inconstitutionnalité.

Depuis 1994, le principe de sincérité a systématiquement été invoqué devant le Conseil constitutionnel pour les lois de finances initiales – et de manière plus ponctuelle s'agissant des lois de finances rectificatives (comme l'indique le tableau ci-dessous).

Invariablement, l'insincérité contestée dans le contenu des lois de finances (contestation des évaluations de recettes et de dépenses) a été écartée dès lors qu'aucune erreur manifeste dans l'évaluation n'a été commise – Cons. const., 29 décembre 1999, Loi de finances rectificative pour l'année 1999, 425 DC ; Cons. const., 28 décembre 2000, Loi de finances rectificative pour 2000, 441 ; Cons. const., 27 décembre 2002, Loi de finances pour 2003, 464 DC – estimant que « les prévisions critiquées doivent être appréciées au regard des informations disponibles à la date du dépôt et de l'adoption du texte dont est issue la loi déferée et compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation » – Cons. const., 29 décembre 2003, Loi de finances pour 2004, 489 DC ; Cons. const., 29 décembre 2004, Loi de finances pour 2005, 511 DC – et dès lors qu'il n'est pas démontré une volonté intentionnelle de dissimulation du Gouvernement – Cons. const., 29 décembre 2003, Loi de finances pour 2004, 489 DC.

Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs souligné, à l'occasion de sa décision relative à la loi organique du 1^{er} août 2001, que le principe de sincérité, tel qu'introduit par l'article 32 de la Lolf, implique, s'agissant des lois de finances initiales et rectificatives, l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances – Cons. const., 25 juillet 2001 – Loi organique relative aux lois de finances, 448 DC. Un caractère intentionnel qu'il sera bien difficile de prouver...

Document n° 44 – Cahiers du Conseil constitutionnel n° 14, Décision n° 2002-464 DC, 27 décembre 2002, Loi de finances pour 2003 – Sur la sincérité de la loi de finances pour 2003 (extrait)

« Dans le prolongement des réponses déjà faites au grief d'insincérité lors de l'examen des précédentes lois de finances et de financement (...), le Conseil constitutionnel n'a pas constaté en l'espèce d'erreur manifeste caractérisant une volonté de fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire.

Le débat de constitutionnalité ne peut tourner au débat d'experts. Dès lors qu'en l'état des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler, la prévision retenue peut être valablement argumentée et ne traduit pas l'intention du Gouvernement d'abuser le Parlement, le Conseil constitutionnel ne saurait se substituer aux organismes de prévision officiels. (...) Il reste que le taux de croissance retenu, rapproché des projections les plus récentes des instituts de conjoncture, paraît en effet optimiste. Aussi, comme pour la loi de finances pour 2000 (424 DC du 29 décembre 1999, cons. 4), comme pour la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 (453 DC du 18 décembre 2001, cons. 6) et comme pour la loi de finances pour 2002 (456 DC du 27 décembre 2001, cons. 4), le Conseil a-t-il invité le Gouvernement à présenter une loi de finances rectificative s'il apparaît en cours d'année que sont remises en cause les conditions générales de l'équilibre budgétaire ».

655. Jamais consacré par le Conseil constitutionnel, ce dernier n'y avait d'ailleurs pas d'intérêt. Une chose est d'admettre l'examen de dispositions législatives en termes de sincérité, une autre est d'en conclure à l'inconstitutionnalité des mêmes dispositions. Une telle censure aurait nécessairement conduit le Conseil constitutionnel sur un terrain redouté...

Et ceci était d'autant moins nécessaire que le Conseil constitutionnel n'avait pas besoin de consacrer de la sorte un tel principe pour aboutir, s'il le souhaitait, au même résultat. En effet, des atteintes à l'unité, l'universalité ou encore l'équilibre budgétaire, sont tout autant appréciables en terme de sincérité des inscriptions budgétaires :

- les débudgétisations¹⁰⁶ qui se présentent comme des atteintes à l'unité et à l'universalité budgétaire, se présentent également comme une atteinte à la sincérité des inscriptions contenues dans le budget de l'État ;

- il en va de même lorsque des recettes sont surestimées et des dépenses sous-estimées, le budget n'est alors ni réellement équilibré ni sincère. Dès lors, pourquoi censurer sur le fondement d'une méconnaissance du principe de sincérité, dès lors que le Conseil constitutionnel a, à sa disposition, des principes classiques, non contestés et qui lui permettent d'aboutir au même résultat...

Ainsi, lorsqu'en décembre 1994, des dépenses, qui pourtant présentent un caractère permanent pour le budget de l'État, ne sont pas prises en charge par ce budget, le Conseil constitutionnel procède à la censure des dispositions concernées sur le fondement d'une méconnaissance du principe d'universalité budgétaire – ne retenant pas la méconnaissance de « la sincérité d'ensemble de la présentation du projet de loi de finances » comme l'y invitaient les députés requérants – Cons. const., 29 décembre 1994, Loi de finances pour 1995, 351 DC.

656. L'insincérité non censurée par le Conseil constitutionnel – Certaines décisions rendues par le Conseil constitutionnel laissent toutefois perplexes dès

106. Cf. n° 622.

lors que l'insincérité est constatée mais non censurée. Ainsi, dans sa décision du 30 décembre 1997, Loi de finances pour 1998, 395 DC, le Conseil constitutionnel relève – à propos du rattachement par voie de fonds de concours de recettes fiscales – une « atteinte (...) portée à la sincérité de la loi de finances » mais qui « ne conduit pas pour autant à déclarer la loi déférée contraire à la Constitution » dès lors que le Gouvernement s'est engagé à rétablir la situation à compter de la loi de finances pour 1999.

D'ailleurs, le montant limité des sommes en cause par rapport aux masses budgétaires permet de relativiser l'atteinte portée au principe de sincérité – au point qu'il ne soit pas nécessaire d'en prononcer la censure des dispositions contestées – Cons. const., 29 décembre 1998, Loi de finances rectificative pour 1998, 406 DC.

D'autres aspects peuvent ne pas être censurables. Ainsi, à l'occasion de sa décision concernant la loi de finances pour 2003 – 27 décembre 2002, 464 DC – le Conseil constitutionnel avait indiqué au Gouvernement que « si au cours de l'exercice 2003, les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances s'écartaient sensiblement des prévisions, il (lui) appartiendrait (...) de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative ». Un an plus tard, le constat est sans appel – Cons. const., 29 décembre 2003, Loi de finances rectificative pour 2003, 488 DC – le Conseil constitutionnel ne peut que rappeler l'obligation qui incombe au Gouvernement de soumettre au Parlement un tel projet de loi dès lors qu'un écart sensible apparaît mais de conclure « que l'absence de dépôt d'un projet de loi de finances rectificative en temps utile, si critiquable soit-elle, est sans effet sur la constitutionnalité de la loi déférée ».

Décisions du Conseil constitutionnel	Apports de la jurisprudence constitutionnelle
93-320 DC du 21 juin 1993 – Loi de finances rectificative pour 1993	À propos de l'estimation du produit de cession au secteur privé par l'État d'entreprises du secteur public – dont l'estimation altérerait, selon les requérants, la sincérité des chiffres contenus dans la loi de finances. Selon le Conseil constitutionnel, <i>les ressources de l'État figurant dans les lois de finances de l'année et dans les lois de finances rectificatives ont un caractère prévisionnel et sont prises en compte sous forme d'évaluations ; que ces évaluations doivent tenir compte des effets économiques et financiers de la politique que le Gouvernement entend mener ; qu'eu égard au programme de privatisations présenté au titre de l'année 1993, l'inscription en recettes prévisionnelles d'une somme de 18 milliards de francs n'a pas méconnu la règle (posée par l'article 16 de l'ordonnance de 1959 selon laquelle les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées).</i>
93-330 DC du 29 décembre 1993 – Loi de finances pour 1994	À propos d'une dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations, reprise dans le budget de l'État – et de son inscription au sein de la loi de finances – qui doit s'analyser, comme le souligne le Conseil constitutionnel, comme une opération de trésorerie et non comme une avance.

Décisions du Conseil constitutionnel	Apports de la jurisprudence constitutionnelle
94-351 DC du 29 décembre 1994 – Loi de finances pour 1995	Des dépenses de l'État ne peuvent être prises en charge que par le budget de l'État. Doivent être censurées des dispositions prévoyant la prise en compte dans les dépenses du fonds de solidarité vieillesse d'une dépense à caractère permanent incombant au budget annexe des prestations sociales agricoles.
95-369 DC du 28 décembre 1995 – Loi de finances pour 1996	Première évocation d'un « principe » de sincérité – au travers d'une méconnaissance de l'obligation d'information du Parlement.
95-371 DC du 29 décembre 1995 – Loi de finances rectificative pour 1995	Évocation du principe de sincérité – au travers des dispositions qui sont au nombre de celles qui (ne) sauraient figurer dans une loi de finances.
96-385 DC du 30 décembre 1996 – Loi de finances pour 1997	« Considérant qu'il est loisible au législateur, dans le cadre d'une loi de finances de l'année, d'augmenter le produit d'une taxe en élargissant son assiette et en modifiant son taux et, dans le cadre d'une loi de finances rectificative, d'opérer un prélèvement exceptionnel au profit du budget de l'État sur des excédents du produit de la même taxe, accumulés au cours des années précédentes ; qu'il s'agit de deux opérations distinctes et que dès lors le moyen tiré d'une atteinte au principe de sincérité budgétaire ne peut qu'être écarté ».
97-395 DC du 30 décembre 1997 – Loi de finances pour 1998	Contestation de la sincérité de la présentation de la loi de finances pour 1998 – et notamment du rattachement par voie de fonds de concours de recettes fiscales. Si le Conseil constitutionnel relève un rattachement irrégulier et une « atteinte ainsi portée à la sincérité de la loi de finances », cette atteinte « ne conduit pas pour autant à déclarer la loi déferée contraire à la Constitution » dès lors que les crédits relatifs à ces fonds de concours seront réintégrés, suivant les prescriptions de l'ordonnance de 1959, dans le budget général de l'État « dès le projet de loi de finances pour 1999 ». Le principe de sincérité est également évoqué pour contester la méconnaissance des règles d'affectation de ressources aux budgets annexes.
98-405 DC du 29 décembre 1998 – Loi de finances pour 1999	« Sur la sincérité de la présentation budgétaire » – le Conseil constitutionnel conclut que « les exigences d'universalité et de sincérité budgétaire n'ont pas été méconnues ».
98-406 DC du 29 décembre 1998 – Loi de finances rectificative pour 1998	Selon les requérants, « en ouvrant de nombreux crédits destinés à être reportés sur l'exercice 1999 ou sur des exercices ultérieurs, sans que l'inscription de ces crédits réponde à l'objectif de continuité de l'action de l'État et alors que leur nécessité était connue dès l'élaboration du projet de loi de finances pour 1999, le législateur a porté atteinte au principe de l'annualité budgétaire et à l'obligation de sincérité budgétaire ». « Considérant qu'en inscrivant certains crédits dans la loi de finances rectificative pour 1998 sur des chapitres dotés de crédits pouvant être reportés en application des dispositions de l'article 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (...), alors même que ces dépenses ne pourront être effectivement engagées qu'au cours de l'exercice budgétaire 1999, le législateur, eu égard au montant limité des sommes en cause par rapport aux masses budgétaires, n'a pas méconnu les exigences constitutionnelles invoquées par les requérants ».

Décisions du Conseil constitutionnel	Apports de la jurisprudence constitutionnelle
99-424 DC du 29 décembre 1999 – Loi de finances pour l'année 2000	Contestation, sur plusieurs aspects, de la sincérité de la loi de finances : l'évaluation des recettes fiscales, la sous-évaluation du nombre d'emplois publics, la débudgétisation de ressources fiscales, des ressources non retracées en loi de finances et enfin des crédits non inscrits en loi de finances pourtant destinés à faire face à des dépenses annoncées par le Gouvernement. Aucun de ces points ne justifiera, pour le Conseil constitutionnel, l'insincérité de la loi déferée.
99-425 DC du 29 décembre 1999 – Loi de finances rectificative pour l'année 1999	Contestation de la sincérité des évaluations de recettes fiscales – Rejet au motif que l'évaluation des recettes fiscales n'est entachée d'aucune erreur manifeste.
2000-441 DC du 28 décembre 2000 – Loi de finances rectificative pour 2000	Contestation d'une sous-évaluation des recettes fiscales – « Considérant que les ressources de l'État retracées dans les lois de finances présentent un caractère prévisionnel et sont prises en compte sous forme d'évaluations ; qu'il ne ressort pas des éléments fournis au Conseil constitutionnel que les évaluations prises en compte dans l'article d'équilibre soient, eu égard au montant de la sous-estimation alléguée rapporté aux masses budgétaires, entachées d'une erreur manifeste ; que, par suite, le grief doit être écarté ».
2000-442 DC du 28 décembre 2000 – Loi de finances pour 2001	Contestation de l'article d'équilibre de la loi de finances sur la base d'une méconnaissance des principes de sincérité et d'universalité – Rejet, le Conseil constitutionnel estimant qu'aucune erreur manifeste dans l'évaluation n'a été commise.
2001-448 DC du 25 juillet 2001 – Loi organique relative aux lois de finances	Le principe de sincérité, introduit par l'article 32 de la Lolf, implique, s'agissant des lois de finances initiales et rectificatives, l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances.
2001-456 DC du 27 décembre 2001 – Loi de finances pour 2002	Loi de finances entachée d'« erreurs manifestes d'appréciation » selon les députés requérants et notamment une surévaluation des recettes fiscales en raison d'une estimation trop optimiste de la croissance économique ainsi qu'une appréciation « manifestement erronée » du déficit budgétaire – Grieffs rejetés.
2002-464 DC du 27 décembre 2002 – Loi de finances pour 2003	Contestation de la sincérité des évaluations de recettes et des estimations de dépenses – entachées, selon les requérants d'« une erreur manifeste, certaine et volontaire (...) conduisant à fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire » – Rappelant que la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre, le Conseil constitutionnel estime que compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation et des incertitudes relatives à l'évolution de l'économie en 2003, les évaluations ne sont pas entachées d'une erreur manifeste.
2003-488 DC du 29 décembre 2003 – Loi de finances rectificative pour 2003	Selon les requérants « l'exigence issue du respect des règles de sincérité budgétaire aurait dû conduire le Gouvernement à présenter, au cours de l'exercice 2003, un projet de loi de finances rectificative, conformément à l'invitation forte formulée l'an dernier par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2002-464 DC ; qu'ils fondent leur grief sur la détérioration

Décisions du Conseil constitutionnel	Apports de la jurisprudence constitutionnelle
	<p>du déficit budgétaire et sur la baisse des recettes fiscales qui ont pu être constatées <i>tout au long de l'année</i> ; qu'ils considèrent que <i>le contrôle de sincérité, s'il ne peut s'appliquer a posteriori sur la loi de finances initiale, mérite, à tout le moins, de s'exercer dans le cadre d'un projet de loi de finances rectificative de fin d'année</i> ;</p> <p>« Considérant que si, en cours d'exercice, les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances s'écartent sensiblement des prévisions, il appartient au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative ; Considérant, toutefois, que l'absence de dépôt d'un projet de loi de finances rectificative en temps utile, si critiquable soit-elle, est sans effet sur la constitutionnalité de la loi déferée ».</p>
<p>2003-489 DC du 29 décembre 2003 – Loi de finances pour 2004</p>	<p>Sur-estimation intentionnelle des charges de l'État, hypothèses économiques retenues par le Gouvernement incohérentes au regard des perspectives de croissance, tels sont, notamment, les reproches formulés par les députés requérants à l'égard de la loi de finances pour 2004. Mais, comme le souligne le Conseil constitutionnel : « les prévisions critiquées doivent être appréciées au regard des informations disponibles à la date du dépôt et de l'adoption du texte dont est issue la loi déferée et compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation ; qu'il ne ressort des éléments soumis au Conseil constitutionnel ni que l'hypothèse de croissance du produit intérieur brut retenue pour 2004, ni que le déficit budgétaire prévu soient entachés d'une erreur manifeste ; Considérant qu'il ne ressort pas non plus des éléments soumis au Conseil constitutionnel que le Gouvernement ait dissimulé au Parlement des engagements souscrits auprès des institutions communautaires de nature à remettre en cause les prévisions figurant dans la loi de finances pour 2004 » ;</p> <p>– Rappelant les dispositions de l'article 14 de la Lolf (annulations de crédits), le Conseil constitutionnel souligne que le Gouvernement peut prévoir la mise en réserve, en début d'exercice, d'une faible fraction des crédits ouverts afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre du budget – sans que puisse être contestée la sincérité du contenu de la loi de finances dès lors que le Gouvernement a informé le Parlement de son intention.</p>
<p>2004-511 DC du 29 décembre 2004 – Loi de finances pour 2005</p>	<p>Les requérants dénoncent « une surestimation manifeste des prévisions de recettes, fondées sur des hypothèses économiques dont ils contestent le réalisme » dès lors que « le Gouvernement n'aurait pas pris en compte les effets de la baisse de la consommation de produits pétroliers, constatée au cours des débats parlementaires, sur les recettes fiscales attendues pour 2005 ». Ils mettent également en cause les « prévisions de dépenses » surestimées pour certaines d'entre elles. Mais le Conseil constitutionnel rappelle « que les prévisions de recettes sont inévitablement affectées des aléas inhérents à de telles estimations et des incertitudes relatives à l'évolution de l'économie ; qu'il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les évaluations pour 2005, y compris en ce qui concerne la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, soient entachées d'une erreur manifeste ». Par ailleurs, « il est loisible au Gouvernement de prévoir la mise en réserve, en début d'exercice, d'une faible fraction des crédits ouverts afin</p>

Décisions du Conseil constitutionnel	Apports de la jurisprudence constitutionnelle
	de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre budgétaire ; qu'en effet, le vote par le Parlement des plafonds afférents aux grandes catégories de dépenses et des crédits mis à la disposition des ministres n'emporte pas, pour ces derniers, obligation de dépenser la totalité des crédits ouverts ».
2005-517 DC du 7 juillet 2005 – Loi organique modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances	À propos des modifications apportées aux articles relatifs aux documents joints au projet de lois de finances. Le Conseil constitutionnel indique « qu'un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ou une méconnaissance des procédures (prévues par la Lolf) ne sauraient faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci ».
2005-530 DC du 29 décembre 2005 – Loi de finances pour 2006	Contestation de la sincérité des indicateurs de performances associés à la loi de finances pour 2006 et de la sincérité de la répartition de certaines dépenses de personnel – Moyens non accueillis par le Conseil constitutionnel.

657. Les perceptions de la sincérité budgétaire – Si la jurisprudence constitutionnelle n'a jamais retenu l'insincérité pour prononcer une censure constitutionnelle, ses décisions permettent néanmoins de percevoir toutes les dimensions qu'il convient d'accorder à ce nouveau principe. L'analyse permet de dégager trois logiques distinctes :

– la sincérité peut s'apprécier dans le contenu de la loi de finances – qui conduit à sanctionner la pratique des débudgétisations de dépenses ou de ressources qui relèvent « par nature » du budget de l'État – Cons. const., 29 décembre 1994, Loi de finances pour 1995, 351 DC ; Cons. const., 29 décembre 1999, Loi de finances pour 2000, 424 DC (décision à l'occasion de laquelle, le Conseil constitutionnel souligne *les inconvénients inhérents à toute budgétisation du point de vue du contrôle des finances publiques*) ;

– la sincérité peut également résider dans l'évaluation – qui permet de sanctionner une erreur manifeste dans l'évaluation des recettes – Cons. const., 29 décembre 1999, Loi de finances pour 2000, 424 DC ; Cons. const., 28 décembre 2000, Loi de finances pour 2001, 442 DC ; Cons. const., 29 décembre 2003, Loi de finances pour 2004, 489 DC.

– enfin, la sincérité peut se percevoir dans l'information du Parlement, ce dernier devant, notamment, être informé avec précision des effectifs permanents de l'État afin de se prononcer sur les crédits correspondants – Cons. const., 29 décembre 1999, Loi de finances pour 2000, 424 DC. Plus largement, le Conseil constitutionnel a souligné que les parlementaires devaient être à même de discuter et de voter la loi de finances en disposant des informations nécessaires à l'exercice du

pouvoir législatif – Cons. const., 30 décembre 1997, Loi de finances pour 1998, 395 DC.

B. Un principe consacré par la Lolf

658. « Du principe de sincérité » – La loi organique de 2001 a consacré le principe de sincérité au travers de deux articles (art. 32 et 33) réunis au sein d'un chapitre intitulé : « Du principe de sincérité ». Aux termes de ces dispositions, 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.

Le Conseil constitutionnel a néanmoins précisé que ce principe n'avait pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances – Cons. const., 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, 448 DC – que, dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ; dans le cas de la loi de règlement, la sincérité s'entend, en outre, comme imposant l'exactitude des comptes.

L'article 33 de ce même chapitre prévoit, par ailleurs, qu'*aucune loi, aucun décret ayant une incidence financière pour l'État ne peut être publié sans une annexe financière précisant ses conséquences au titre de l'année d'entrée en vigueur et de l'année suivante.*

Cet article 33 poursuit : *sous réserve des dispositions (applicables en matière de décrets d'avance), lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire sont susceptibles d'affecter les ressources ou les charges de l'État dans le courant de l'année, les conséquences de chacune d'entre elles sur les composantes de l'équilibre financier doivent être évaluées et autorisées dans la plus prochaine loi de finances afférente à cette année.*

659. L'insincérité constatée par la Cour des comptes – En consacrant ce principe, la nouvelle loi organique permet d'envisager différemment l'utilisation qui sera désormais faite par le Gouvernement de l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement.

En effet, fréquemment, la Cour des comptes a pu dénoncer des insincérités imputables au Gouvernement. Ainsi, dans son rapport 1991, la Cour des comptes invitait le Gouvernement à « établir des prévisions aussi rigoureuses que possible lors de la préparation par les administrations intéressées, des lois de finances successives, initiale puis rectificative ; à défaut, les charges et les ressources totalisées en fin de gestion diffèrent par trop des prévisions votées par le Parlement ». Tandis que dans son rapport 1995, la Cour des comptes constatait qu'au cours des récentes années, les lois de finances avaient parfois

été préparées et votées par le Parlement à partir d'une information irréaliste ou périmée, notamment celle consacrée au budget 1993 qui reposait sur des hypothèses de croissance économique que l'on savait périmée au moment de son adoption.

Aux lendemains de l'adoption de la Lolf, le Conseil constitutionnel disposait, ainsi, d'un instrument juridique supplémentaire dans l'exercice de son contrôle de constitutionnalité. En effet, les articles 32 et 33 figurent parmi les premières dispositions appliquées de la Lolf¹⁰⁷ et c'est donc, sur leur fondement, que le Conseil constitutionnel a rendu ses décisions à compter de 2002. Aucune n'a conduit, à ce jour, à censurer des dispositions législatives en raison de leur insincérité.

Cette réticence constitutionnelle devient d'autant plus préoccupante que la Cour des comptes, elle-même, n'hésite pas à constater que le principe de sincérité budgétaire n'est pas respecté à l'occasion de l'adoption de certaines lois de finances. Ainsi, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003, la Cour des comptes relève des entorses au principe de sincérité budgétaire – constatant que « comme les années précédentes (...), certaines dépenses de l'État ne figurent pas au nombre de celles soumises au vote du Parlement lors de la discussion du projet de loi de finances initiale, en dépit de leur caractère prévisible », relevant le caractère « très excédentaire » de certains crédits tandis que d'autres font l'objet de « sous-évaluations critiquables et répétées » – autant d'entorses auxquelles la Cour des comptes recommande de mettre un terme.

De nouveau, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2004, la Cour des comptes relève « des atteintes répétées à la sincérité du budget » dès lors :

- que « certaines dotations en loi de finances initiale n'ont pas été correctement évaluées » alors même qu'une plus juste évaluation aurait pu être effectuée ;
- que les « dépenses permanentes (de l'État) n'ont pas été soumises au vote du Parlement lors de la discussion sur le budget initial » ;
- que « certains crédits ont été surévalués par rapport aux besoins » 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 ».

En conséquence, la Cour ne peut que « renouvelle(r) sa recommandation que les dotations proposées au vote du Parlement soient ajustées au montant de la dépense anticipée ».

L'insincérité est également évoquée à l'occasion de surestimations supposées par le Gouvernement du montant de certaines dépenses. En effet, la pratique de certains gouvernements, procédant aux lendemains mêmes de l'adoption de la loi de finances par le Parlement à une mise en réserve, à un gel, de certains

107. Sur l'entrée en vigueur des dispositions de la Lolf – Cf. n° 475 et s.

crédits – a conduit les parlementaires à contester cette pratique sur la base d'une méconnaissance du principe de sincérité des dispositions contenues dans la loi de finances. Très concrètement, les parlementaires ont reproché la surestimation par le Gouvernement de crédits inscrits sur certains chapitres budgétaires, dont les annulations ultérieures peuvent permettre d'alimenter, à due concurrence, des dépenses délibérément sous-estimées. Ces pratiques ont d'ailleurs été dénoncées par la Cour des comptes notamment dans son rapport déposé conjointement au projet de loi de finances rectificatives pour 2004.

Néanmoins, le Conseil constitutionnel n'a, jusqu'à présent, pas sanctionné ces pratiques d'une censure constitutionnelle. En effet, à l'occasion de sa décision n° 2004-511 DC – 29 décembre 2004, Loi de finances pour 2005 –, le Conseil constitutionnel a relevé qu'il était « loisible au Gouvernement de prévoir la mise en réserve en début d'exercice, d'une faible fraction des crédits ouverts afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre budgétaire ; qu'en effet, le vote par le Parlement des plafonds afférents aux grandes catégories de dépenses et des crédits mis à la disposition des ministres n'emporte pas, pour ces derniers, obligation de dépenser la totalité des crédits ouverts » et constatant, par ailleurs, que le Gouvernement avait « informé le Parlement de son intention de constituer une *réserve de précaution* ».

Document n° 45 – Jean-Pierre Camby, « La Lolf et le Conseil constitutionnel », RFFP 2006, n° 94 p. 73 (extrait)

« La sincérité budgétaire occupe, parmi les innovations, une place à part : la notion connaît un indéniable succès (Mais) sauf à mettre en évidence, comme dans la décision du 30 décembre 1997, des détournements de mécanismes budgétaires, la notion fait appel à des appréciations fatalement sujettes à débat : comment une prévision de taux de croissance ou d'inflation, une estimation de recettes ou un montant de dépense peuvent-ils ne pas encourir un doute, une suspicion d'insincérité ? Mais comment transformer cette suspicion en un grief d'insincérité, étayé au plan constitutionnel ?

En dépit de son contenu juridique flou, l'absence de sincérité est pourtant très fréquemment invoquée à des fins plus politiques. La jurisprudence semble donc désormais bien établie : elle a admis qu'une réserve de crédits pouvait être prévue dès le début de l'exercice (27 décembre 2002, 29 décembre 2003) avant même que le principe d'une indication, en loi de finances de l'année, de cette mise en réserve ne figure dans la loi organique (7 juillet 2005). Au-delà, le débat constitutionnel ne saurait être ramené à un débat sur la robustesse des hypothèses économiques. Le Conseil se contente donc de retenir que les prévisions ne sont pas entachées d'une erreur manifeste, ou si l'on préfère qu'elles ne sont pas déraisonnables.

Si la notion de sincérité connaît un tel succès, c'est indéniablement parce qu'elle permet aux saisisants de critiquer, sur le plan plus politique, les hypothèses de recettes, les mises en réserve de crédits ou les dépenses. Pour autant, elle est difficile à concrétiser au plan constitutionnel : le débat constitutionnel ne peut tourner à une querelle de chiffres. C'est plutôt l'objet du débat parlementaire ».

Section 4

L'adoption de la loi de finances

660. Longues et monotones, le Président Edgar Faure avait résumé les discussions budgétaires au Parlement par ces trois mots : « litanie, liturgie, léthargie ». L'expression, demeurée célèbre, traduit les inconvénients d'une discussion au cours de laquelle les Parlementaires ne disposaient de marges de manœuvres que pour 6 % des crédits du budget de l'État (les mesures nouvelles¹⁰⁸) – et encore... le propos doit lui-même être relativisé en raison du pouvoir d'amendement détenu par les parlementaires, strictement encadré par les dispositions constitutionnelles et organiques.

La nouvelle procédure budgétaire, telle qu'elle résulte de la Lolf, doit faire des discussions budgétaires, un instant essentiel dans l'exercice du pouvoir législatif. L'amélioration de l'information à destination des parlementaires, la budgétisation au premier euro, le vote par mission et les nouvelles modalités du pouvoir d'amendement des parlementaires doivent, parmi d'autres, y contribuer.

§1. L'information des parlementaires

661. Dans une perspective de rénovation du pouvoir financier des parlementaires, la loi organique du 1^{er} août 2001 entend améliorer l'information des parlementaires.

Si ces développements s'attarderont sur l'information adressée aux parlementaires dans la perspective d'adoption du budget de l'État, il faut savoir que la Lolf a intensifié, sur de nombreux aspects, l'information à destination des parlementaires. La démarche est multiple : information au stade de l'élaboration du projet de loi de finances, information accrue dans l'adoption des lois de finances initiales, rectificatives et de règlement mais également information, en cours d'exécution budgétaire à raison des mouvements de crédits affectant l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement¹⁰⁹.

Ce souci d'information des parlementaires s'inscrit dans un contexte de transparence mais également de sincérité et doit conduire les parlementaires à exercer un contrôle effectif sur l'exécution de la loi de finances.

A. Associer les parlementaires au stade de l'élaboration du projet de loi de finances

662. Afin d'éviter que les parlementaires ne prennent connaissance des orientations budgétaires qu'à compter de la discussion budgétaire d'octobre, les nouvelles dispositions organiques organisent l'information des parlementaires en

108. Cf. n° 689 et s.

109. Sur les modalités de l'information des parlementaires dans le cadre des mouvements de crédits – Cf. pour les décrets d'avance (n° 530 et s.), les annulations de crédits (n° 648 et s.), les reports de crédits (n° 566 et s.), les transferts et virements de crédits (n° 631 et s.).

amont de la procédure d'adoption de la loi de finances – et notamment au stade de l'élaboration du projet de loi de finances (alors qu'il est en période de gestation au sein des instances ministérielles).

Si le temps fort de cette association prend la forme du débat d'orientation budgétaire, s'y ajoutent également les questions que les parlementaires peuvent adresser au Gouvernement et auxquelles ce dernier est tenu de répondre. L'information peut également se formaliser au travers des lettres de cadrage¹¹⁰ communiquées aux commissions des finances des assemblées parlementaires depuis 2000.

I – L'INSTITUTIONNALISATION DU DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE

663. Le rapport d'orientation budgétaire – L'article 48 de la Lolf officialise le DOB – débat d'orientation budgétaire qui se déroule sur la base d'un rapport adressé par le Gouvernement au Parlement, portant sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques.

Ce rapport est présenté au Parlement au cours du dernier trimestre de la session parlementaire ordinaire – à savoir entre avril et juin – et comme l'indique le dernier alinéa de cet article 48, ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Très précisément, le rapport d'orientation budgétaire contient :

- une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation, déposé conjointement au projet de loi de finances de l'année (donc à l'automne précédent) ;
- une description des grandes orientations de la politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ;
- une évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ;
- 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.

664. La tenue du débat d'orientation budgétaire – Ainsi que le souligne Alain Lambert, la Lolf n'a pas rendu obligatoire la tenue de ce débat – seule la remise du rapport par le Gouvernement constitue une obligation juridique. Mais désormais, « ce débat est nécessaire car, le budget de l'État se préparant tout au long de l'année, le dialogue entre le Gouvernement et le Parlement ne peut plus se résumer à nos rendez-vous de l'automne » – Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire – Débat d'orientation budgétaire pour 2004 – www.assemblee-nationale.fr/12/cra/2002-2003/266.asp#P51_3179

110. Cf. n° 549.

Dans les faits, le DOB existe depuis 1996 (après une première tentative en 1990) et a systématiquement lieu, chaque année, depuis 1998 (interruption en 1997 en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale au printemps). Et le premier débat budgétaire organisé sur la base des nouvelles dispositions organiques a eu lieu en 2003 (l'article 65 de la Lolf prévoyant l'entrée en vigueur de ces dispositions au 1^{er} janvier 2003).

II – LES QUESTIONNAIRES PARLEMENTAIRES

665. En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, de même que les commissions concernées, peuvent adresser des questionnaires au Gouvernement. Ces derniers doivent être adressés au Gouvernement avant le 10 juillet ainsi que le prévoit l'article 49 de la Lolf.

Dans sa version initiale, cet article imposait au Gouvernement l'obligation d'y répondre au plus tard huit jours francs après la date mentionnée au premier alinéa de l'article 39 de la Lolf, lequel fait référence au dépôt effectif du projet de loi de finances et à la date limite de ce dépôt au premier mardi d'octobre. Ces dispositions ont été modifiées par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 car jugées imprécises et complexes. Désormais, obligation est faite au Gouvernement d'y répondre par écrit au plus tard le 10 octobre – instaurant un certain parallélisme avec la date limite d'envoi des questionnaires.

B. L'enrichissement des informations jointes au dépôt des projets de loi de finances

666. Les informations jointes au dépôt du projet de loi de finances initiale – Très concrètement, les nouvelles dispositions organiques viennent énumérer les informations devant être jointes au dépôt du projet de loi de finances. L'article 50 prévoit ainsi que doit être *joint au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation. Ce rapport comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques.*

À ce rapport, doivent s'ajouter l'ensemble des informations telles que détaillées par l'article 51 de la Lolf – et comprenant, notamment :

- une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégories de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État ;
- une analyse des prévisions de chaque recette budgétaire et une présentation des dépenses fiscales ;

- les projets annuels de performances ¹¹¹ ;
- une présentation détaillée de la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État...

L'article 52 de la Lolf dispose qu'« en vue de l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution.

Ce rapport comporte l'évaluation financière pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement. Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

Ainsi que le précise le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution déposé au Sénat en novembre 2003, « la tenue d'un tel débat est essentielle pour améliorer la lisibilité de nos finances publiques. Nos concitoyens, qui sont également contribuables, ne distinguent pas entre leurs contributions au budget de l'État et au financement de la sécurité sociale. Il est important de leur restituer une image fidèle de la réalité des prélèvements dont ils s'acquittent ».

667. Les informations jointes au dépôt du projet de loi de finances rectificative – Enfin, l'article 53 prévoit quels documents doivent être joints au dépôt du projet de loi de finances rectificative :

- un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire ;
- le détail des modifications de crédits proposées et enfin – une récapitulation des mouvements de crédits intervenus par voie réglementaire durant l'année en cours (également art. 58-6, Lolf).

Cet article 53 est, en soi, une totale nouveauté. En effet, dans le cadre de l'ordonnance de 1959, aucune information n'était exigée au stade du dépôt d'un projet de loi de finances rectificative.

Non prévue, l'information était toutefois adressée aux parlementaires. Ainsi, avec la loi de finances rectificative pour 1974 du 27 décembre, les textes réglementaires pris en vertu de l'ordonnance de 1959 et qui, bien que n'étant pas soumis à la ratification du Parlement, ont modifié la répartition des crédits telle qu'elle résulte de la loi de finances initiale, devaient être annexés, pour l'information des membres du Parlement, sous forme de tableaux récapitulatifs, au texte du plus prochain projet de loi de finances suivant leur promulgation. À défaut de dépôt d'un projet de loi de finances rectificative avant le 1^{er} juin, ces tableaux étaient annexés au rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques prévus par l'article 38 de l'ordonnance. Sur ce point, la Lolf reprend ces dispositions en prévoyant que seront joints au projet de loi

111. Cf. n° 541 et s.

de finances rectificative des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours.

668. Ces informations, adressées aux parlementaires, doivent l'être dans les délais prescrits¹¹². Le Conseil constitutionnel a toutefois précisé « qu'un éventuel retard dans la distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à l'examen du projet concerné ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci » – Cons. const., 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, 448 DC.

C. Le renforcement du rôle des commissions parlementaires

669. Avec les nouvelles dispositions organiques, le rôle des commissions parlementaires est singulièrement renforcé. Bien évidemment, et avant tout, celui des commissions chargées des finances au sein de chacune des assemblées mais également celui des autres commissions parlementaires en ce qu'elles peuvent apporter à la matière financière. Ce renforcement se ressent à divers stades : élaboration du projet de loi de finances, exécution des lois de finances, contrôle de l'exécution de ces mêmes lois – avec un leitmotiv évident : s'assurer par une information complète et régulière d'un vote éclairé des lois de finances par le Parlement.

Très concrètement, et en application de l'article 57 de la Lolf, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux. À cet effet, ils peuvent procéder à toutes investigations sur pièces et sur place ainsi qu'à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

Ils peuvent également obtenir communication de tous renseignements et documents d'ordre financier et administratif, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, le respect du secret de l'instruction et le respect du secret médical.

Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée, ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel pour les réserves précédemment évoquées.

670. La communication d'informations sous astreinte – Ces commissions disposent, par ailleurs, des moyens juridiques d'obtenir la communication des

112. Cf. n° 674.

renseignements et documents demandés. En effet, l'article 59 de la Lolf prévoit que si cette communication ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté à fournir les renseignements et documents demandés, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte. En termes d'actualité, il est possible d'illustrer l'application de cet article 59 par la menace brandie par le rapport général de la Commission des finances du Sénat en avril 2002, de recourir à cette procédure devant le refus de la Directrice du budget de lui communiquer certaines notes mentionnées par la presse et notamment, l'une d'elle, indiquant que l'équilibre des finances publiques ne pourrait être atteint en 2004, sans une forte hausse des prélèvements – *Le Monde*, 6 avril 2002.

Sur ce point, le Conseil constitutionnel a précisé que *conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, les dispositions de l'article 59 ne peuvent être comprises que comme permettant au juge administratif d'ordonner en référé à une personne morale investie de prérogatives de puissance publique, la communication sous astreinte des documents ou renseignements demandés en application de l'article 57 de la Lolf.*

671. Par ailleurs, et en application des nouvelles dispositions organiques telles qu'elles résultent de l'article 58, les commissions chargées des finances de chaque assemblée ont la possibilité de demander à la Cour des comptes la réalisation de toute enquête sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission qui en a fait la demande et peut décider de la publication de l'enquête.

Enfin, au stade même de l'exécution des lois de finances, l'information est organisée de telle manière que les parlementaires, par l'entremise de leurs commissions (et notamment celles chargées des finances), soient informés des mouvements de crédits opérés par voie réglementaire¹¹³ – en ce que ces mouvements modifient d'autant la portée de l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement à l'occasion du vote de la loi de finances initiale.

§2. Les modalités d'adoption des lois de finances

672. La loi de finances initiale est adoptée selon les modalités évoquées par l'article 47 de la Constitution, telles que précisées par les dispositions organiques : délais et règles de vote sont déterminés dans un souci de rationalisation de la procédure législative.

113. Sur ces mouvements de crédits, cf. n° 530 et s. (pour les décrets d'avance), n° 634 et s. (pour les virements de crédits), n° 631 et s. (pour les transferts de crédits), n° 566 et s. (pour les reports de crédits), n° 648 et s. (pour les annulations de crédits).

A. Les délais d'adoption de la loi de finances

673. La Constitution ainsi que les dispositions organiques sont très précises quant aux délais impartis pour l'adoption des lois de finances initiales. Ces délais constituent une garantie pour l'adoption d'un budget avant le début de l'exercice qu'il concerne – et ce dans le respect du principe d'annualité. Des procédures d'urgence ont toutefois été prévues dans l'hypothèse où ces délais ne pourraient être respectés.

I – DES DÉLAIS FIXÉS DANS LE RESPECT DU PRINCIPE D'ANNUALITÉ

674. Le dépôt du projet de loi de finances – L'adoption de la loi de finances s'effectue selon un échéancier précis qui débute, au plus tard, au premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget (art. 38, Ord. – art. 39, Lolf). En effet, à cette date, le projet de loi de finances ainsi que les documents nécessaires à son examen, doivent avoir été déposés sur le bureau des assemblées parlementaires – Cons. const., 30 décembre 1997, Loi de finances pour 1998, 395 DC.

En application de l'article 39 de la Constitution, *les projets de loi de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale*. Le Conseil constitutionnel déduit de ces dispositions que « des mesures financières entièrement nouvelles ne peuvent être présentées par le Gouvernement pour la première fois devant le Sénat » – Cons. const., 21 juin 1993, Loi de finances rectificative pour 1993, 320 DC.

675. Les délais fixés aux débats parlementaires – Le Parlement dispose d'un délai de 70 jours à compter du dépôt du projet pour se prononcer. Dans ce laps de temps, si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans un délai de quarante jours, le Gouvernement saisit le Sénat qui dispose d'un délai de quinze jours pour se prononcer (art. 40, Lolf). En revanche, si l'Assemblée nationale a respecté le délai qui lui était imparti, le Sénat dispose alors d'un délai de vingt jours pour se prononcer.

Au regard de ces délais fixés et notamment de ceux impartis à l'Assemblée nationale, un constat était opéré, en septembre 2000 : devant la chambre basse, la première lecture du projet de loi de finances s'étend, en moyenne, sur un peu plus de vingt jours de séances – soit environ 180 heures consacrées au débat budgétaire¹¹⁴.

Si le sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de finances dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui. Le projet de loi de finances est

114. Assemblée nationale – Connaissance de l'Assemblée – n° 3 – L'Assemblée nationale et les lois de finances, rapport septembre 2000 – www.assemblee-nationale.fr/connaissance/collection/3.asp#P1176_185417

ensuite examiné selon la procédure d'urgence selon les conditions prévues par l'article 45 de la Constitution (intervention de la commission mixte paritaire et, le cas échéant, dernier mot accordé à l'Assemblée nationale).

Très concrètement, une lecture parlementaire suscite un débat sur la première partie et son adoption avant que les parlementaires n'examinent la seconde partie. Avant qu'il ne soit procédé à un vote d'ensemble sur la totalité de la loi de finances, les parlementaires peuvent être invités à délibérer une seconde fois afin :

- de tirer les conséquences sur la première partie des modifications apportées à la deuxième partie, dès lors que ces modifications ne portent pas atteinte aux grandes lignes de l'équilibre ;
- de tenir compte des souhaits exprimés par les parlementaires dans l'affectation de la réserve parlementaire ¹¹⁵.

676. L'intervention de la Commission mixte paritaire – La Commission mixte paritaire n'intervient qu'à l'égard des dispositions restant en discussion – et donc celles pour lesquelles un vote conforme des deux assemblées n'a pu être obtenu. Le texte élaboré par cette commission est le plus souvent le texte qui sera définitivement adopté par le Parlement. Néanmoins, à ce niveau, le Gouvernement peut encore exercer un droit d'amendement – voire accepter le dépôt d'amendements parlementaires. Le Conseil constitutionnel a toutefois bien encadré cette pratique en signalant que les amendements déposés ne pouvaient remettre en cause les dispositions adoptées en termes identiques par les deux assemblées en première lecture et devaient être en relation directe avec les dispositions restant en discussion – notamment Cons. const., 20 juillet 2000, Loi relative à la chasse, 434 DC.

L'intervention de la Commission mixte paritaire est destinée à concilier les positions politiques et parlementaires et à obtenir un texte commun aux deux assemblées. Le texte élaboré par la CMP est ensuite soumis au vote des assemblées parlementaires.

Si la Commission mixte paritaire n'a pu aboutir à l'élaboration d'un texte commun (ce qui s'est produit à quinze reprises sur ces vingt-cinq dernières années), l'Assemblée nationale est de nouveau saisie afin d'examiner soit le texte adopté par le Sénat (cas le plus fréquent), soit le texte qu'elle a voté en première lecture et qui a été rejeté par les sénateurs. Il devient, de nouveau, possible pour les députés d'user de leur pouvoir d'amendement. Le texte adopté est de nouveau transmis au Sénat pour examen et vote : un vote fréquemment négatif dans ce cas de figure et qui suppose d'accorder le dernier mot à l'Assemblée nationale.

115. Cf. n° 695.

677. Les délais d'adoption des lois de finances rectificatives – Ces délais et procédures s'imposent dans l'adoption des lois de finances initiales et rectificatives. Cette transposition du régime juridique appliqué aux lois de finances initiales a conduit le Conseil constitutionnel à souligner que la circonstance que le Gouvernement ait laissé à l'Assemblée nationale un délai supérieur aux quarante jours impartis par l'article 47 de la Constitution était sans incidence sur la régularité de la procédure, dès lors que le Sénat a pu disposer du délai d'examen qui lui est constitutionnellement imparti – Cons. const., 3 juillet 1986, Loi de finances rectificative pour 1986, 209 DC.

678. Des délais non appliqués aux lois de règlement – En revanche, et ainsi que l'a indiqué le Conseil constitutionnel, si la loi de règlement figure au nombre des lois de finances, il ne s'ensuit pas que les règles relatives à l'élaboration des lois de finances lui soient applicables. En effet, les délais prévus par l'article 47 de la Constitution, tels que précisés par les dispositions organiques, doivent permettre une adoption des dispositions législatives financières avant le début de l'exercice et n'ont donc pas de raison d'être s'agissant des lois de règlement – Cons. const., 19 juillet 1983, Loi portant règlement définitif du budget de 1981, 161 DC ; Cons. const., 24 juillet 1985, Loi portant règlement définitif du budget de 1983, 190 DC. En cette dernière espèce, la loi de règlement avait été adoptée selon la procédure d'urgence ainsi que le prévoit l'article 39 de l'ordonnance organique.

II – LE VOTE GOUVERNEMENTALEMENT CONTRAINT

679. Le Gouvernement dispose, au fil du débat budgétaire, de mesures de contrainte pour accélérer ou faciliter le vote de la loi de finances. Ces mesures, empruntées à la procédure législative ordinaire, s'entendent des irrecevabilités opposées aux amendements non présentés en commission (art. 44-2, Const.), du vote bloqué (art. 44-3, Const.) et de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement (art. 49-3, Const.).

a) L'irrecevabilité des amendements non présentés en commission – art. 44-2 C

680. Le deuxième alinéa de l'article 44 de la Constitution permet au Gouvernement, après l'ouverture du débat parlementaire, de s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

Ce dispositif, peu utilisé dans le cadre de la procédure législative ordinaire, n'a, jusqu'à présent, pas été utilisé au cours des débats parlementaires.

b) Le vote bloqué – art. 44-3 C

681. Le troisième alinéa de l'article 44 de la Constitution permet au Gouvernement de demander à l'assemblée saisie, de se prononcer par un seul vote sur

tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

Fréquemment utilisé dans le cadre de la procédure législative ordinaire, le vote bloqué l'est également au cours des débats budgétaires. Ainsi, entre 1980 et 2000, le Gouvernement a utilisé, à onze reprises, le vote bloqué et ce, de manière systématique, à compter de la loi de finances pour 1994 ¹¹⁶.

Encore récemment, le Gouvernement a eu recours au vote bloqué à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2005 – Assemblée nationale, séance du 20 novembre 2004 – *Le Monde*, 21 au 21 novembre 2004.

c) L'engagement de la responsabilité du Gouvernement – art. 49-3 C

682. Le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution permet au Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, d'engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte. Dans ce cas, le texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues par le deuxième alinéa de ce même article.

En matière budgétaire, le Gouvernement a eu recours à plusieurs reprises à ce dispositif ainsi que le tableau suivant permet de l'apprécier – à dix-huit reprises pour des lois de finances initiales et à neuf reprises pour des lois de finances rectificatives. Avec un palmarès attribué à Michel Rocard qui comptabilise, à lui seul, douze utilisations du 49-3 en matière de lois de finances.

**TABLEAU N° 68 – ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ
DU GOUVERNEMENT – ART. 49-3 C**

Gouvernement	Projet de loi	Date d'engagement de la responsabilité	Date de dépôt de la motion de censure	Date du vote sur la motion de censure	Suffrages	
					Requis	Obtenus
Debré	Loi de finances pour 1960	25/11/1959	25/11/1959	27/11/1959	277	109
Pompidou I	Loi de finances rectificatives pour 1962 – 1 ^{re} lecture – 2 ^e lecture – 3 ^e lecture	12/07/1962 23/07/1962 24/07/1962	12/07/1962	16/07/1962	241	206
Barre I	Loi de finances rectificative pour 1976	15/10/1976	15/10/1976	19/10/1976	242	181
Barre III	Loi de finances pour 1980	17/11/1979	18/11/1979 18/11/1979	20/11/1979 20/11/1979	246 246	201 199

116. Assemblée nationale – Connaissance de l'Assemblée – n° 3 – L'Assemblée nationale et les lois de finances, rapport septembre 2000.

Gouvernement	Projet de loi	Date d'engagement de la responsabilité	Date de dépôt de la motion de censure	Date du vote sur la motion de censure	Suffrages	
					Requis	Obtenus
	Loi de finances pour 1980 (texte de la CMP)	13/12/1979	14/12/1979 14/12/1979	17/12/1979 17/12/1979	246 246	197 196
	Loi de finances pour 1980 – 1 ^{re} partie	7/01/1980	7/01/1980	9/01/1980	246	202
	– 2 ^e partie et ensemble	9/01/1980	9/01/1980	11/01/1980	246	192
			9/01/1980	11/01/1980	246	190
Chirac II	Loi de finances rectificative pour 1986	29/05/1986	29/05/1986	2/06/1986	289	251
Rocard II	Loi de finances pour 1990 – 1 ^{re} partie	21/10/1989	21/10/1989	23/10/1989	288	240
	– 2 ^e partie et ensemble	17/11/1989	17/11/1989	20/11/1989	288	254
	Loi de finances rectificative pour 1989	6/12/1989				
	Loi de finances pour 1990 – 1 ^{re} partie (2 ^e lecture)	15/12/1989				
	– 2 ^e partie et ensemble (2 ^e lecture)	16/12/1989				
	– 3 ^e lecture – ensemble	19/12/1989				
	Loi de finances rectificative pour 1989 (2 ^e lecture)	21/12/1989				
	Loi de finances pour 1991 – 1 ^{re} lecture	16/11/1990	16/11/1990	19/11/1990	289	284
	– Ensemble	20/11/1990				
	Loi de finances rectificative pour 1990	4/12/1990				
Cresson	Loi de finances pour 1991 – 2 ^e lecture	14/12/1990				
	– 3 ^e lecture	19/12/1990				
	Loi de finances pour 1992 – 1 ^{re} partie	19/10/1991				
	– 2 ^e partie et ensemble	16/11/1991	16/11/1991	18/11/1991	289	264
	Loi de finances rectificative pour 1991	5/12/1991				
Loi de finances pour 1992 2 ^e partie et ensemble (2 ^e lecture)	14/12/1991					
Béré-govoy	Loi de finances pour 1993 2 ^e partie et ensemble (1 ^{re} lecture)	18/11/1992	19/11/1992	23/11/1992	286	257

Source : Assemblée nationale – Engagements de responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte – www.assemblee-nationale.fr décembre documents/stat-49-3.pdf.

682 bis. Propositions du Comité Balladur. Dans son rapport présenté en octobre, le Comité de réflexion et de propositions sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, dit Comité Balladur, a proposé de limiter le recours au 49-3 aux seules lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale.

III – LE RECOURS AUX PROCÉDURES D'URGENCE

683. Plusieurs procédures d'urgence – prévues par la Constitution et/ou les dispositions organiques – ont été envisagées afin de pallier les inconvénients d'une absence d'adoption d'une loi de finances dans les délais.

L'article 47 de la Constitution prévoit ainsi que si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance. Des dispositions qui, à ce jour, demeurent inappliquées.

L'article 47 de la Constitution évoque également l'hypothèse où une loi de finances n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de l'exercice budgétaire. Dans ce cas, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Cette hypothèse a été précisée par les dispositions organiques et conduit à distinguer deux procédures :

1^o Le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence ;

2^o Si la procédure prévue au 1^o n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Sur la base de ces dispositions, un projet de loi spéciale a été adopté en décembre 1979.

À ces hypothèses, prévues par l'ordonnance de 1959 (art. 44) et reprises par la Lolf (art. 45), s'en ajoute une supplémentaire telle qu'elle résulte de l'expérience acquise au cours du mois de décembre 1979, lorsque la loi de finances pour 1980 a été censurée dans sa totalité¹¹⁷. En effet, l'article 45 de la Lolf prévoit que si la loi de finances de l'année ne peut être promulguée ni mise en application du fait qu'elle a été déclarée inconstitutionnelle par le Conseil constitutionnel, le Gouvernement dépose immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts

117. Cf. n° 691.

existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

B. Le vote de la loi de finances

684. Avec la Lolf, le vote des lois de finances a évolué de manière significative – associant budgétisation au premier euro, vote par mission et adoption des lois de finances au sein d'un système dont l'économie générale doit permettre une rationalisation de la procédure d'adoption et une rénovation du pouvoir d'amendement des parlementaires.

I – LES MODALITÉS TECHNIQUES DU VOTE DES LOIS DE FINANCES

685. La loi organique du 1^{er} août 2001 a substitué aux titres des missions en tant que nouvelles unités de vote¹¹⁸ des lois de finances. Des missions dont les crédits devront être justifiés à l'euro près par le Gouvernement auprès du Parlement.

a) La mission, unité de vote

686. Désormais, et en application de l'article 43 de la Lolf, la discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission¹¹⁹. Les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement¹²⁰.

Les crédits des budgets annexes et les crédits ou les découverts des comptes spéciaux sont votés par budget annexe et par compte spécial. En effet, l'article 18 de la Lolf indique clairement que le budget annexe constitue une mission – de même que le compte spécial en application des dispositions de l'article 20 de la Lolf.

En revanche, les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

De même, les évaluations de ressources et de charges de trésorerie comme les plafonds des autorisations d'emplois font, chacun, l'objet d'un vote unique.

L'adoption de la première partie de la loi de finances s'achève avec celle de l'article d'équilibre et emporte une conséquence essentielle s'agissant des ressources qui ne pourront plus, par la suite, être modifiées. En revanche, s'agissant des dépenses, des modifications légères pourront être apportées, lors de la discussion de la deuxième partie de la loi de finances, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte *aux grandes lignes de l'équilibre*.

687. Au total, l'adoption d'une loi de finances – dans le cadre de la Lolf – sera le résultat de 54 votes (un vote par mission en deuxième partie de loi de finances soit 34 votes pour le budget général, 2 votes pour les budgets annexes,

118. Cf. n° 653 et s. – sur le principe de spécialité budgétaire.

119. Cf. n° 24, 626 et s.

120. Sur ces notions d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, Cf. n° 563 et s.

13 votes pour les comptes spéciaux ¹²¹ auxquels s'ajoutent un vote sur l'équilibre, deux votes sur les prélèvements sur recettes, un vote sur les ressources et charges de trésorerie et un vote sur les autorisations d'emplois). L'évolution est ici, notable par rapport à l'ordonnance de 1959 qui nécessitait, pour l'adoption des lois de finances, en fonction des règles applicables, une centaine de votes pour le budget général auxquels s'ajoutaient une quinzaine de votes pour les budgets annexes et comptes spéciaux du trésor.

Par ailleurs, la suppression de la distinction des crédits en ministères et titres met fin à une incohérence entre la lecture et l'application de l'ordonnance. En effet, si l'article 41 de l'ordonnance prévoyait un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre, par ministère – dans la pratique la répartition et le vote des crédits s'opéraient par ministère, et au sein de chaque ministère, par titre. Cette pratique inversée des dispositions organiques a permis une présentation exhaustive des dépenses par ministère – que n'aurait pas permise une présentation par titre.

Ces modalités de vote se doublent d'une budgétisation au premier euro et autrement exprimé, d'une suppression de la distinction entre services votés et mesures nouvelles en terme de votes.

b) La budgétisation au premier euro

688. La justification au premier euro – Le budget adopté, conformément aux dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001, est un budget justifié au premier euro – en d'autres termes, une budgétisation qui doit permettre un examen approfondi et méthodique de l'ensemble des dépenses dès le premier euro demandé.

689. L'aberration suscitée par la distinction entre services votés et mesures nouvelles – La budgétisation au premier euro permet de mettre un terme aux modalités d'adoption de la loi de finances telles qu'appliquées dans le cadre de l'ordonnance du 2 janvier 1959 – conduisant à distinguer les services votés des mesures nouvelles.

Tels qu'ils sont définis par l'article 45 de la Lolf, les services votés 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. Par opposition, les mesures nouvelles (ou autorisations nouvelles selon l'article 41 de l'ordonnance) constituent les dépenses nouvellement envisagées par la loi de finances.

Dans le cadre de l'ordonnance de 1959 et en application de l'article 41 de l'ordonnance, la distinction entre services votés et mesures nouvelles s'inscrivait dans la procédure d'adoption des lois de finances. Ainsi, les services votés

121. Un vote par compte d'affectation spéciale et de concours financiers, seuls comptes spéciaux dotés de crédits au sens de l'article 20 – II de la loi organique.

faisaient l'objet d'un vote unique tandis que les mesures nouvelles étaient adoptées par titre et à l'intérieur d'un même titre, par ministère – ainsi que le prévoyait l'article 41 de l'ordonnance : *les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre, par ministère, en ce qui concerne les autorisations nouvelles.*

Avec un paradoxe important : les services votés représentaient plus de 90 % du montant du budget de l'État. Les parlementaires étaient donc amenés à procéder, par un seul vote, à l'adoption de 90 % des crédits du budget de l'État et à ne préciser leur autorisation budgétaire que pour 10 % du budget de l'État, correspondant aux mesures nouvelles... René Pleven a pu présenter cette technique de vote – et notamment le vote unique des services votés – comme *un référendum appliqué aux dépenses publiques* – JO Débats AN 12 novembre 1959, p. 2330.

En instituant la budgétisation au premier euro, la Lolf entend revenir sur cette logique aberrante – d'autant plus aberrante qu'elle suscitait également une augmentation de la dépense publique dès lors que certaines des mesures nouvelles avaient elles-mêmes vocation à devenir, avec des lois de finances ultérieures, des services votés... Ce mécanisme d'adoption de la loi de finances permet de comprendre un peu mieux – quoique sans la justifier – l'augmentation de la dépense publique¹²².

690. La disparition d'un paradoxe – La Lolf a mis fin à ce paradoxe. Désormais, les dispositions applicables n'opèrent plus de distinction entre services votés et mesures nouvelles en termes de vote.

La notion de services votés ne disparaît pas avec la Lolf. L'article 47 de la Constitution y fait d'ailleurs expressément référence en indiquant que lorsqu'une loi de finances n'a pu être *déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de l'exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvrir par décret les crédits se rapportant aux services votés.*

Mais ces notions ne se formalisent plus au travers du vote parlementaire. Désormais, la justification des crédits demandés s'effectuera au premier euro – et s'organisera selon la procédure d'adoption précédemment décrite au niveau de la mission.

c) Du vote à l'adoption de la loi de finances

691. De l'emploi des verbes voter et adopter – L'article 42 de la Lolf prévoit expressément que la seconde partie du projet de loi de finances ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'*adoption* de la première partie. Derrière la simplicité rédactionnelle de cet article, une épopée constitutionnelle

122. Cf. n° 207 et s. – Évolution de la dépense publique et, en particulier, des dépenses de l'État.

– dont les prémices ont été évoquées à l'occasion de l'étude des catégories de lois de finances¹²³ – qui prend sa source dans les difficultés d'interprétation de l'article 40 de l'ordonnance de 1959. Selon cet article, en effet, la seconde partie de la loi de finances ne pouvait être mise en discussion devant une assemblée avant le *vote* de la première partie.

L'emploi du verbe *adopter* au lieu et place du verbe *voter* est loin d'être anodin. Un vote peut être négatif tandis qu'une adoption suppose nécessairement un acquiescement. L'appréciation exégétique de l'article 42 de la Lolf laisse donc deviner une conception plus restrictive puisque supposant nécessairement que la première partie ait été adoptée pour que l'assemblée concernée puisse valablement se prononcer sur la seconde partie.

La jurisprudence constitutionnelle permet d'apporter l'éclairage nécessaire. En effet, la rédaction de l'article 42 de la Lolf traduit la position que le Conseil constitutionnel a adoptée lorsque, saisi en décembre 1979 du projet de loi de finances pour 1980, il a été amené à se prononcer explicitement sur la signification de l'expression *vote de la première partie*.

En l'espèce, le dernier article de la première partie – l'article d'équilibre qui retrace les grandes masses des dépenses et des recettes – avait été rejeté par les députés. Un vote avait donc bien eu lieu, conformément aux dispositions de l'article 40 de l'ordonnance – mais un vote négatif.

La question se posait alors : était-il possible de passer à l'examen de la seconde partie de la loi de finances, alors même que la première partie n'avait pas été adoptée ? Afin de ne pas ralentir les débats, le Président de l'Assemblée nationale (J. Chaban-Delmas) avait estimé que l'exigence de l'article 40 se trouvait satisfaite dès lors qu'il y avait eu mise aux voix de cet article et il avait laissé la discussion s'engager sur la seconde partie. Après l'adoption de la seconde partie, le Gouvernement est revenu sur la première partie et l'a fait adopter en ayant recours à la procédure de l'article 49-3 de la Constitution.

Saisi, le Conseil constitutionnel a estimé que le vote réclamé par l'article 40 de l'ordonnance devait s'entendre d'une adoption. Par conséquent, la loi de finances ayant été adoptée selon une procédure irrégulière, il convenait d'en prononcer l'inconstitutionnalité – Cons. const., 24 décembre 1979, Loi de finances pour 1980, 110 DC.

La juxtaposition des dispositions de l'ordonnance et de l'interprétation qui devait en être faite par le Conseil constitutionnel a conduit à cette nouvelle rédaction telle qu'elle résulte de l'article 42 de la Lolf.

123. Cf. n° 500 et s.

II – DU VOTE DE LA LOI DE RÈGLEMENT À L'ADOPTION DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

692. L'apparition d'un « chaînage vertueux » dans l'adoption des lois de finances¹²⁴ – L'article 41 de la Lolf précise que le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances.

Cet article introduit ainsi un enchaînement vertueux dans l'adoption des lois de finances en conditionnant l'examen de la loi de finances de l'exercice $n + 1$ au vote de la loi de règlement de l'exercice $n - 1$. Cet enchaînement vertueux a été voulu afin de donner à la loi de règlement une réelle dimension politique et juridique. En effet, si en théorie, la loi de règlement est une loi importante en ce qu'elle permet au Parlement d'apprécier la réalité de l'exécution des lois de finances par lesquelles le législateur accorde son autorisation budgétaire – en pratique, la loi de règlement n'a jamais été ce temps fort de la discussion budgétaire qu'elle aurait dû être.

Au vote tardif de ce texte s'est ajouté le désintéret des parlementaires – un cocktail suffisant pour faire du vote de la loi de règlement un simple exercice de style. Les perspectives nouvelles offertes par la Lolf devraient conduire à une revalorisation de la loi de règlement ainsi que l'exprime Jean Arthuis, « la loi de règlement ne sera plus un exercice seulement comptable, mais deviendra le moment de vérité budgétaire, où les performances seront vérifiées » – La première discussion budgétaire en « mode Lolf » : un pouvoir d'arbitrage exercé par le Parlement, *RFFP* 2006, n° 94, p. 25.

693. L'information suscitée par ce chaînage vertueux – Les nouvelles dispositions organiques entendent redonner à la loi de règlement sa raison d'être. Et dans cet enchaînement vertueux, l'objectif recherché est celui de l'information donnée aux parlementaires (sur les conditions d'exercice de l'année $n - 1$) avant qu'ils ne se prononcent sur la loi de finances de l'année suivante.

Pour ce faire, le projet de loi de règlement doit être déposé et distribué avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte, en application de l'article 46 de la Lolf. Ces nouvelles dispositions raccourcissent singulièrement les délais antérieurement accordés au Gouvernement dans le cadre de l'ordonnance de 1959. Cette dernière imposait, en effet, un dépôt du projet de loi de règlement au plus tard à la fin de l'année suivant celle de l'exécution.

Amené à se prononcer sur la portée de ces nouvelles dispositions, le Conseil constitutionnel a estimé que les délais fixés « avaient pour objet d'assurer l'information du Parlement en temps utile pour se prononcer en connaissance de

124. Arthuis (J.), « La première discussion budgétaire en « mode Lolf » : un pouvoir d'arbitrage exercé par le Parlement », *RFFP* 2005 n° 94 p. 25.

cause sur les projets de lois de finances soumis à son approbation » – Cons. const., 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, 408 DC.

Et effectivement, dans un premier temps, l'objectif recherché dans le dépôt de la loi de règlement est bien celui d'une simple information des parlementaires. La condition fixée par l'article 41 de la Lolf l'illustre parfaitement : l'examen du projet de loi de finances pour l'année $n + 1$ suppose qu'au préalable, les parlementaires aient procédé à un vote de la loi de règlement de l'année $n - 1$.

694. L'emploi du verbe voter – L'emploi du verbe voter est significatif et son interprétation ne doit laisser aucun doute, au regard d'un raisonnement par analogie qui permet d'interpréter cet article 41 à la lumière de l'historique de l'article 42 de la Lolf¹²⁵. La loi de règlement doit être votée et n'a pas à être adoptée pour que les parlementaires puissent valablement entamer leurs discussions budgétaires sur la loi de finances de l'année suivante. En d'autres termes, le fait qu'une loi de règlement n'emporte pas d'acquiescement législatif est sans répercussion aucune sur le déroulement de la procédure budgétaire en vue de l'adoption du budget de l'année suivante. Le simple vote traduit l'information des parlementaires – l'objectif est donc atteint.

III – LE RENOUVEAU DU POUVOIR D'AMENDEMENT DES PARLEMENTAIRES OU LA CONSTITUTION « INTERPRÉTÉE » PAR LA LOI ORGANIQUE

695. L'encadrement constitutionnel du pouvoir d'amendement des parlementaires – Dans l'exercice de leur pouvoir d'amendement, les parlementaires sont tenus par les dispositions constitutionnelles et organiques – telles qu'elles résultent de l'article 40 de la Constitution et désormais de l'article 47 de la loi organique du 1^{er} août 2001. De l'application de ces nouvelles dispositions, est attendue une amélioration du pouvoir financier des parlementaires en matière budgétaire.

Un pouvoir jusqu'alors muselé par l'article 42 de l'ordonnance, en dépit des nuances apportées par la Constitution. Et ce constat de lois de finances quasiment identiques aux projets dont elles étaient issues – avec des modifications apportées aux montants des crédits de l'ordre du millième voire du cinq millième¹²⁶... et l'exploit relevé d'un examen parlementaire permettant de réduire le déficit budgétaire de près de 200 millions d'euros en 2003¹²⁷.

Très concrètement, l'exercice du droit d'amendement par les parlementaires a pu conduire les députés à déposer jusqu'à 930 amendements à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 1996¹²⁸.

125. Cf. n° 691.

126. Orsoni (G.), *Traité de science et législation financières, Budgets publics et lois de finances*, Economica 2005 p. 344.

127. *Op. cit.*, p. 344.

128. Assemblée nationale – Connaissance de l'Assemblée – n° 3 – L'Assemblée nationale et les lois de finances, rapport septembre 2000.

De ces points de vue, l'adoption des lois de finances a pu s'apparenter à une simple formalité – le fait majoritaire contribuant d'ailleurs à limiter l'intérêt de l'exercice.

À cela s'ajoute cette démarche, consistant pour le Gouvernement à s'accorder, d'une certaine manière, les faveurs du Parlement au moyen de la réserve parlementaire. Cette réserve peut se définir comme une somme laissée à la disposition des parlementaires qui en proposent l'affectation – propositions reprises par le Gouvernement sous forme d'amendements. Une « variable d'ajustement ¹²⁹ » d'un montant d'un million d'euros, en moyenne.

696. Le renouveau suscité par la Lolf – Les nouvelles perspectives offertes aux parlementaires en matière d'amendement des lois de finances résultent de l'interprétation donnée par l'article 47 de la Lolf de l'article 40 de la Constitution. Ces dispositions ainsi interprétées sont présentées comme un renouveau du pouvoir détenu par le Parlement. Les débats parlementaires relatifs à l'adoption de la loi de finances pour 2006 sont d'ailleurs très illustratifs de cette amélioration du pouvoir détenu par les parlementaires dont les discussions budgétaires ont permis de déplacer près de deux milliards d'euros en dépenses et en recettes – Copé Jean-François, « La Lolf et les institutions politiques, avant-propos », *RFFP* 2006, n° 94, p. 9.

a) L'article 42 de l'ordonnance nuancé par l'article 40 de la Constitution

697. L'irrecevabilité financière des amendements parlementaires – Le pouvoir d'amendement des parlementaires en matière financière, tel qu'il résulte de l'interprétation combinée des dispositions de la Constitution du 4 octobre 1958 et de l'ordonnance du 2 janvier 1959 est strictement déterminé. Selon l'article 40 C, *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.*

Pour sa part, l'article 42 de l'ordonnance prévoyait qu'*aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances, ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques.*

De la confrontation entre ces deux articles, apparaît une contradiction résidant dans l'emploi des pluriels et singuliers. En effet, qu'il s'agisse de la Constitution ou de l'ordonnance, la restriction est la même concernant la charge publique. La Constitution s'oppose aux amendements qui pourraient avoir pour conséquence la création ou l'aggravation d'une charge publique. Dans le même esprit, l'article 42 de l'ordonnance n'accepte de tels amendements que s'ils tendent à supprimer ou à réduire effectivement une dépense.

129. Selon l'expression de J.-L. Albert, « La réserve parlementaire », *RFFP* 2002 n° 80 p. 241.

698. L'effectivité du pouvoir d'amendement en matière de ressources

– L'appréciation diffère s'agissant des ressources publiques. Si le pluriel est employé par la Constitution, l'ordonnance emploie le singulier. Or, l'interprétation a pu diverger selon que le singulier ou le pluriel est retenu. La Constitution, en employant le pluriel permettait d'envisager une compensation entre ressources publiques – en pareille hypothèse, le montant total des ressources publiques n'est pas affecté et le pouvoir financier des parlementaires s'avère plus étendu puisqu'ils peuvent, de cette manière, diminuer voire supprimer une recette et dans le même temps, en augmenter ou en créer une autre.

C'est en ce sens que le Sénat a modifié son règlement en précisant que « tout amendement dont l'adoption aurait pour conséquence, soit la diminution d'une ressource publique non compensée par une autre ressource, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique peut faire l'objet d'une exception d'irrecevabilité (...) » – art. 45 modifié du règlement du Sénat. Saisi, le Conseil constitutionnel a confirmé cette interprétation en estimant que cette disposition n'était pas contraire à la Constitution « pour autant, toutefois, que la ressource destinée à compenser la diminution d'une ressource publique soit réelle, qu'elle bénéficie aux mêmes collectivités ou organismes que ceux au profit desquels est perçue la ressource qui fait l'objet d'une diminution et que la compensation soit immédiate » – Cons. const., 2 juin 1976, Résolution tendant à modifier et compléter certains articles du règlement du Sénat, 64 DC.

Ces dispositions, ainsi interprétées, permettaient de nuancer le strict article 42 de l'ordonnance – et d'offrir, mais uniquement en matière de ressources, un pouvoir d'amendement plus étendu aux parlementaires. Ainsi que l'a précisé le Conseil constitutionnel, l'article 40 de la Constitution fait toujours *obstacle à toute initiative se traduisant par l'aggravation d'une charge, fut-elle compensée par la diminution d'une autre charge ou par une augmentation des ressources publiques* – Cons. const., 28 décembre 1985, Loi de finances rectificative pour 1985, 203 DC.

699. La manifestation de l'irrecevabilité financière – Dans son application, l'article 40 (et ce qu'il s'agisse de recettes ou de dépenses) suppose que l'irrecevabilité financière s'exprime lors des débats parlementaires. En effet, le Conseil constitutionnel a indiqué qu'il ne saurait être saisi sur le fondement de l'article 40 que si la question de la recevabilité de la proposition ou de l'amendement a été soulevée devant le Parlement – Cons. const., 20 juillet 1977, Loi tendant à compléter les dispositions du Code des communes relatives à la coopération intercommunale, 82 DC ; Cons. const., 29 juillet 1994, Loi relative à l'emploi de la langue française, 345 DC.

Il en va de même s'agissant des lois de finances – et de l'application de l'article 42 de l'ordonnance de 1959 – Cons. const., 30 décembre 1980, Loi de finances pour 1981, 126 DC ; Cons. const., 27 décembre 2002, Loi de finances pour 2003, 464 DC.

Avec les nouvelles dispositions organiques, la perspective envisagée a été d'étendre aux dépenses, les pouvoirs détenus par les parlementaires à l'égard des ressources.

b) L'article 40 de la Constitution éclairé par l'article 47 de la Lolf

700. La subtile interprétation de l'article 40 de la Constitution – La loi organique du 1^{er} août 2001 conduit à percevoir différemment le pouvoir d'amendement des parlementaires. Très subtilement, la nouvelle loi organique définit la notion de charge et induit une interprétation différente de l'article 40 de la Constitution. Selon l'article 47 de la Lolf, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission.

Désormais, le pouvoir d'amendement des parlementaires s'exerce dans un cadre déterminé – à savoir la mission, celle-ci étant assimilée à la notion de charge au sens de l'article 40 de la Constitution. Par conséquent, les restrictions de ce dernier article ne s'appliquent qu'au niveau de la mission et le pouvoir financier des parlementaires trouve ainsi, une nouvelle dimension au niveau du programme. En effet, il faut déduire de cet article 47 que la compensation est désormais possible au sein de la mission – entre les programmes.

Par ce simple article, le législateur, par la voie d'une loi organique, est parvenu à adapter une disposition constitutionnelle – permettant désormais une application différente de cet article 40 sans qu'il ait été nécessaire de réviser la Constitution... La subtilité est suffisamment importante pour être relevée...

701. L'encadrement juridique de ce nouveau pouvoir d'amendement – Cet élargissement du pouvoir d'amendement des parlementaires a été validé par le Conseil constitutionnel à l'occasion de sa décision du 25 juillet 2001 concernant la loi organique relative aux lois de finances, 448 DC – Le Conseil constitutionnel a précisé que *ces dispositions offrent aux membres du Parlement la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes ou dotations inclus dans une mission, à la condition de ne pas augmenter les crédits de celle-ci*. Le Conseil constitutionnel a également précisé les limites de ce nouveau droit d'amendement :

- ce nouveau droit d'amendement s'applique aux seuls amendements relatifs aux crédits ;
- l'exigence posée par le deuxième alinéa de l'article 47 de la Lolf, à savoir « tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient » devra être respectée ; ainsi, *dans le cadre des procédures d'examen de la recevabilité financière, la réalité de la compensation financière pourra être vérifiée* ;
- par ailleurs, en soulignant que l'article 47 rend irrecevables les amendements *non-conformes à l'une ou l'autre des dispositions de la loi organique*, le Conseil constitutionnel a implicitement exigé qu'un amendement créant un programme soit accompagné de la description des actions, des *objectifs précis*,

définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation, conformément à la définition des programmes donnée par l'article 7 de la Lof ;

– en conséquence, la création d'une mission ne peut résulter que d'une disposition d'initiative gouvernementale.

702. L'effectivité de ce pouvoir d'amendement conditionnée par la structuration en programmes – Ce renouveau du pouvoir d'amendement des parlementaires, tel que précisé par l'article 47 de la Lof, est présenté comme la contrepartie de la globalisation des crédits¹³⁰ – Assemblée nationale, Rapport n° 1021 sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, 10 juillet 2003.

Le programme devient ainsi le support du pouvoir d'amendement des parlementaires. Or, l'effectivité de ce pouvoir pourrait être remise en cause par le nombre même de programmes au sein de la loi de finances. En effet, une réduction trop importante du nombre de programmes, réduirait d'autant le pouvoir d'amendement des parlementaires. Le problème est, bien évidemment, celui de la fixation d'un seuil pertinent. Dans leurs propositions, les parlementaires invitaient le Gouvernement à une présentation des crédits au travers de 150 à 200 programmes – Rapport AN n° 2540, Proposition de loi organique relative aux lois de finances. Estimant qu'un « passage de 850 chapitres à 150 programmes peut être considéré comme excessif en termes de globalisation de crédits. Il revient au Parlement de proposer une structuration en programmes qui donne plus de sens à l'autorisation parlementaire et qui ouvre de nouvelles possibilités d'amendements » – Bouvard Michel, « Un premier exercice plutôt satisfaisant », *RFFP* 2006, n° 94, p. 29.

Document n° 46 – AN, Rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, avril 2004, n° 1554, p. 13 (extrait)

« La capacité du Parlement à contrôler la gestion publique dépendra de la précision des programmes. Pour être pertinents, les projets et rapports annuels de performances supposent en effet des programmes correctement dimensionnés et regroupant des actions cohérentes, susceptibles d'être mesurées par des objectifs et des indicateurs précis. En outre, une diminution trop massive du nombre d'unités de spécialité réduira les possibilités de réaffectation des moyens offertes aux parlementaires ».

702 bis. Propositions du Comité Balladur. Dans son rapport présenté en octobre, le Comité de réflexion et de propositions sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, dit Comité Balladur, a proposé de modifier l'article 40 de la Constitution afin d'y introduire le pluriel. Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement pourraient

130. Sur la globalisation des crédits – Cf. n° 492.

donc être recevables dès lors qu'ils n'auraient pas pour conséquence une aggravation des charges publiques. Cet ajout permettrait aux parlementaires d'exercer leur pouvoir d'amendement sur la totalité des dépenses de l'État sous réserve de ne pas aggraver le montant total des charges publiques et non plus, comme c'est le cas en application de la Lolf, dans le seul cadre de la mission.

Bibliographie

À propos de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et de la Loi organique du 1^{er} août 2001 :

- Camby (J.-P.) (sous la direction de), *La réforme du budget de l'État – La loi organique relative aux lois de finances*, LGDJ, coll. Système, 2002, 395 pages.
- Circulaire du 21 janvier 2005 relative à la préparation du projet de loi de finances pour 2006 dans le nouveau cadre budgétaire, *JO* 25 janvier, p. 1320.
- Conan (M.), « La loi organique relative aux lois de finances n'entrera totalement en vigueur qu'en 2007 », *RDP* 2006, p. 31.
- Damarey (S.), *La loi organique relative aux lois de finances*, Ellipses, coll. Mise au point, 2004 ; « L'administration confrontée à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances », *AJDA* 2003, p. 1964.
- Douat (E.), « Réflexions sur la réforme du budget de l'État », *Rev. Trésor*, 2006, p. 412.
- Ducros (J.-C.), « La rationalisation des choix budgétaires et le principe du budget de moyens », *Rev. sc. législ. fin.*, 1974, p. 613.
- Duprat (J.-P.) et Simmony (M.), « Les budgets opérationnels des programmes », *RFFP* 2006, n° 93, p. 127.
- Dussart (V.) et Esplugas (P.), *L'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après*, Irede, Presses de l'Université des Sciences sociales de Toulouse, 2000.
- Hertzog (R.), « Une grande première : la réforme du droit budgétaire de l'État par le Parlement », *RFFP* 2001, n° 73, p. 7.
- Jan (P.), « La réforme budgétaire et fiscale au cœur de la réforme de l'État », *RDP* 2006, p. 25 ; « La formation des textes financiers », *RFFP* 2004, n° 86.
- Mordacq (F.) (ss. dir.), *La Lolf : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, LGDJ, coll. Systèmes, 2006.
- Masquelier (P.), « Une volonté de réforme du système financier de la France : le cas de Gilbert Devaux, haut fonctionnaire au ministère des finances de 1930 à 1960 », *RFFP* 2004, n° 86, p. 87 ; « Mettre en œuvre la loi organique relative aux lois de finances », *RFFP* 2003, n° 82.
- Oliva (E.), « La prise en considération de la jurisprudence du Conseil constitutionnel au cours de l'élaboration de la loi organique du 1^{er} août 2001 », *RFFP* 2004, n° 86, p. 141.
- Pariente (A.), « La démarche de performance issue de la Lolf : quelles perspectives ? », *RDP* 2006, p. 37.

- Paul (M.), *L'essentiel de la Lolf – La nouvelle constitution financière de la France*, coll. Carrés Rouge, Gualino éditeur, 2005, 184 pages.
- Pellet (R.), « Réformer la Constitution financière : pour de nouveaux principes budgétaires », *RDP* 2002, p. 327.
- Philip (L.), « La nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances », *RFD const.* 2002, p. 199.
- Tallineau (L.), « Quarante ans de propositions de réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 », *RFFP* 2001, n° 73, p. 19.
- Vandendriessche (X.) et Lascombe (M.), « Le contrôle parlementaire et la proposition de la loi organique du 12 juillet 2000 », *RFFP* 2001, n° 73, p. 115.

À propos des lois de finances :

- Dubertret (J.), « La préparation des lois de finances dans le cadre de la Lolf », *Rev. Trésor* 2006, p. 437.
- Ducros (J.-C.), « La structure bipartite de la loi de finances de l'année », in *Mélanges P.-M. Gaudemet, Études de finances publiques*, Economica, 1984, p. 143.
- Josse (P.), « Une nouvelle architecture budgétaire au service d'une démarche de performance », *Rev. Trésor* 2006, p. 431.
- Message (H.), « La structure des lois de finances », *RFFP* 1992, n° 40, p. 7.
- Message (H.) et Lauze (J.), « Les difficultés des comparaisons entre lois de finances », *RFFP* 1998, n° 62, p. 131.
- Muzellec (R.), « Du caractère fondamental des lois de finances rectificatives », in *Études de finances publiques offertes à Paul-Marie Gaudemet*, Economica, 1984, p. 173.

À propos de l'élaboration du projet de loi de finances :

- Duhamel (P.-M.), « La nouvelle négociation du budget dans la phase de préparation », *Actes de la II^e Université de printemps de Finances publiques, Innovations, créations et transformations en finances publiques*, LGDJ, 2006, p. 21.
- « Le forum de la performance – Comment s'élabore le budget ? », www.finances.gouv.fr/performance/cout_politique/loi_finances/elaboration.htm

À propos des principes budgétaires :

- Bouvier (M.), « La représentation théorique de l'équilibre budgétaire, essai sur la vanité d'un principe », in L. Tallineau (dir.), *L'équilibre budgétaire*, Economica, 1993, p. 29.
- Camby (J.-P.), « Le Conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire », *RFFP* 1995, n° 51, p. 51.
- Cannac (Y.), « Quelle programmation pluriannuelle pour les dépenses publiques ? », *Actes de la II^e Université de printemps de Finances publiques, Innovations, créations et transformations en finances publiques*, LGDJ, 2006, p. 17.

- Crucis (H.-M.), « La sincérité des lois de finances, nouveau principe du droit budgétaire », *JCP G.* 2000.I. 244.
 - Debousset (H.), « La violation de la sincérité budgétaire : un grief plein d'avenir », *RFFP* 2001, n° 74, p. 183.
 - Destret (C.), *L'émergence d'un nouveau concept : le principe de sincérité et la loi de finances*, in *L'ordonnance organique du 2 janvier 1959, 40 ans après* (dir. Dussart Vincent et Esplugas Pierre), Irede, Université des Sciences sociales de Toulouse, 2000, p. 105.
 - Ducros (J.-C.), « Les changements de contenu du budget de l'État : budgétisation et débudgétisation », *RFFP*, 1993, n° 44, p. 101.
 - Guillaume (G.), « Les vicissitudes du principe de l'unité budgétaire », *AJDA*, 1990, p. 499.
 - Landbeck (D.), « La notion de sincérité en finances publiques », *RFDA* 2002, p. 798.
 - Message (H.), « L'article d'équilibre des lois de finances », *RFFP* 1995, n° 51 p. 31.
 - Orsoni (G.), « L'équilibre budgétaire. Histoire d'une pratique », in L. Tallineau (dir.), *L'équilibre budgétaire*, Economica, 1993, p. 6.
 - Paul (M.), « Le principe de la spécialité budgétaire hier, aujourd'hui, demain », in *Cahiers de la comptabilité publique*, n° 1, 1989, p. 63 ; « Prévision et pluriannualité budgétaire », *RFFP* 1992, n° 39.
 - de Reihlhan (G.), « Le principe de sincérité budgétaire : l'effectivité des saisines du Conseil constitutionnel à l'épreuve des rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances », *RFFP* 2002, n° 78, p. 187.
 - Saïdj (L.), « Pour un principe (au moins provisoire...) de globalité budgétaire », in *Constitution et finances publiques, Mélanges L. Philip*, Economica 2005, p. 563.
 - Vacchia (J.-P.), « L'émergence du principe de sincérité dans le droit public financier », *RFFP* 2005, n° 91, p. 173.
- À propos de la responsabilisation du gestionnaire :**
- Dossier *AJDA*, « Finances publiques et responsabilité, l'autre réforme », *AJDA* 2005, n° 13.
 - Descheemaeker (C.), « Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme », *Rev. Trésor* 2005, p. 347.
 - Logerot (F.) et Gisserot (H.), « La Cour des comptes d'hier à demain », *AJDA*, 2003, p. 1185.
 - Mahieux (S.), « Mettre en œuvre la réforme – le pari de la responsabilité », *RFFP* 2001, n° 76, p. 123.
- À propos du contenu des lois de finances :**
- Cabannes (X.), « La suppression du compte « subsistances militaires » – une

nouvelle étape vers la raréfaction des comptes de commerce ? », *Rev. Trésor*, 2003 p.

– Camby (J.-P.), « Cavaliers », in *Constitution et finances publiques, Mélanges L. Philip*, Economica 2005, p. 319 ; « Les comptes spéciaux du Trésor », *RFFP* 1990, n° 32.

– Jurie (G.), « La légion d'honneur : vie et mort d'un budget annexe ? », *Rev. Trésor* 2004, p. 430.

– Klein (J.-S.), « La procédure des fonds de concours ou l'art de tourner les règles budgétaires », *Rev. adm.*, 1981, p. 466.

– Lavigne (P.), « Vers la disparition du budget annexe des PTT ? », in *Mélanges P.-M. Gaudemet, Études de finances publiques*, Economica 1984, p. 193.

– Message (H.), « La procédure des fonds de concours », *RFFP* 1989, n° 26, p. 253.

– Projet de loi de finances pour 2004 – État récapitulatif des crédits de fonds de concours – alize.finances.gouv.fr/budget/plf2004/jaunes04/891.pdf#search=fonds%20de%20concours%20%origine%europeenne%202004

– de Rocca-Serra (L.-F.), « Une réserve de crédits à l'utilisation aléatoire : les dépenses éventuelles et accidentelles », *Doc. Sénat* n° 244, 1999-2000.

À propos des fonds spéciaux :

– Biroste (D.), « Les fonds spéciaux, contribution à l'étude des marges du droit », *RFFP* 2002, n° 80 p. 151 et 2003, n° 81, p. 301.

– Cabannes (X.), « La réforme des fonds spéciaux », in *Droit et défense*, janv.-mars 2002.

– Buisson (J.) et Cabannes (X.), « Les fonds spéciaux et le droit public financier », *LPA* 2001, n° 154, p. 15.

– Logerot (F.), « Note à l'attention de Monsieur le Premier ministre relative au régime des fonds spéciaux », La Documentation française, octobre 2001.

À propos de l'adoption des lois de finances :

– Albert (J.-L.), « La réserve parlementaire », *RFFP* 2002, n° 80, p. 241.

– Arthuis (J.), « La première discussion budgétaire en « mode Lolf » : un pouvoir d'arbitrage exercé par le Parlement », *RFFP* 2006, n° 94, p. 17.

– Camby (J.-P.), « L'alignement de la procédure de vote de la loi de finances rectificative sur celle de la loi de finances initiale », *RFFP* 1992, n° 39, p. 193 ; « La Lolf et les rapports entre les institutions », *RFFP* 2007, n° 97, p. 17.

– Catteau (D.), « L'influence du Parlement sur l'élaboration de la nomenclature budgétaire 2006 », *RFFP* 2006, n° 95, p. 196.

– Gicquel (J.), « Lolf et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *RFFP* 2007, n° 97, p. 8 ; « Un faux coupable : les services votés, Armand Duplessis », *Le Monde*, 23 décembre 1969.

- Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), « Premier bilan du droit d'amendement parlementaire en régime LOLF », *RFFP* 2006, n° 94, p. 49.
- Peiser (G.), « La priorité de l'Assemblée nationale sur le Sénat en matière de lois de finances », in *Mélanges P.-M. Gaudemet, Études de finances publiques*, Economica, 1984, p. 207.
- Roques (X.), « Les irrecevabilités financières », *RFD const.* 1993, n° 16.
- Waline (Ch.), *Le budget de l'État : nouvelles règles, nouvelles pratiques*, La documentation française 2006, coll. « Les Études ».
- Waline (Ch.), « Le Sénat et la Lolf », *RFFP* 2007, n° 97, p. 28.

L'élaboration des budgets locaux

Plan du chapitre

Section 1 : Les documents budgétaires locaux

§1 : Le budget primitif

§2 : Les budgets supplémentaires

§3 : Le compte administratif

Section 2 : Les principes budgétaires présidant à l'élaboration des budgets locaux

§1 : L'annualité du budget local

§2 : Unité et universalité du budget local

§3 : Le principe de spécialité

§4 : Équilibre et sincérité du budget local

Section 3 : La procédure d'adoption du budget local

§1 : L'élaboration du projet de budget local

§2 : L'adoption du budget local

Résumé

L'encadrement dont fait l'objet l'élaboration du budget local se présente strictement – notamment dans la détermination de l'équilibre budgétaire. Un budget local ne saurait être élaboré en déficit, sous peine d'être rétabli d'office par l'autorité préfectorale. Ce point illustre, parmi d'autres, le contexte précis d'élaboration des budgets locaux – organisé sous le contrôle du représentant de l'État et des chambres régionales des comptes.

703. L'élaboration du budget local répond à un certain nombre de principes – dans la détermination de ses dépenses, dans l'évaluation de ses ressources ou encore dans les modalités de recours à l'emprunt – précédemment précisés dans le cadre des développements consacrés aux finances locales¹ et aux concours financiers de l'État à destination des collectivités territoriales².

Mais l'élaboration de ce budget se précise également au travers d'une procédure

1. Cf. n° 134 et s.

2. Cf. n° 172 et s. et n° 228 et s.

portant préparation du projet de budget local, au travers de principes budgétaires adaptés aux budgets locaux et enfin de modalités de vote.

Section 1

Les documents budgétaires locaux

704. Le budget primitif ouvre un cycle budgétaire qui peut se compléter par un budget supplémentaire et s'achève avec le compte administratif. En d'autres termes, le budget primitif prévoit et autorise pour l'année à venir, les dépenses et les recettes locales. Ce budget, nécessairement prévisionnel et donc aléatoire, peut être modifié en cours d'exercice budgétaire, par un ou plusieurs budgets supplémentaires.

§1. Le budget primitif

705. Le budget primitif débute l'exercice budgétaire. Ce budget prévoit et autorise pour l'année à venir, les dépenses et les recettes locales.

Le budget primitif peut se compléter de budgets annexes – lesquels correspondent généralement à l'exploitation des services publics industriels et commerciaux.

§2. Les budgets supplémentaires

706. Le budget primitif, nécessairement prévisionnel et donc aléatoire, peut être modifié en cours d'exercice budgétaire, par un ou plusieurs budgets supplémentaires. Le budget supplémentaire permet de rectifier les prévisions initiales – et se présente alors comme un budget d'ajustement. Mais le budget supplémentaire permet également de reprendre le déficit ou l'excédent de clôture du compte administratif de l'année $n - 1$ – et se présente alors comme un budget de report.

La pratique des budgets supplémentaires a pu être contestée par le Conseil des impôts lequel, dans son rapport 1989 consacré à la fiscalité locale, a estimé que les corrections apportées par ces budgets « favorisaient plus l'accroissement des dépenses que l'économie des recettes » dès lors que l'introduction de l'excédent de l'exercice précédent conduit à des dépenses nouvelles. Très concrètement, le Conseil des impôts a relevé que « la fluidité des recettes entretient la croissance des dépenses celles-ci générant alors comme par effet de spirale, la recherche des ressources complémentaires ». Ce constat a conduit le Conseil des impôts à conseiller la suppression des budgets supplémentaires.

Plutôt que de recourir à des budgets supplémentaires, la collectivité locale peut préférer user de décisions modificatives. Ces dernières permettent de faire face à des événements imprévisibles en limitant les modifications aux opérations de dépenses et de recettes nécessaires.

§3. Le compte administratif

707. Le compte administratif est au budget local, ce que la loi de règlement est au budget de l'État. En application de l'article L. 1612-12 du CGCT, l'arrêté des comptes de la collectivité territoriale est constitué par le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif présenté par l'exécutif local. Ce vote doit avoir lieu avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice. Ce délai n'est toutefois pas prescrit à peine de nullité – CE, 28 juillet 1995, *Mme Medes, Rec. T*, p. 688.

Très concrètement, le compte administratif est arrêté si une majorité des voix ne s'est pas dégagée contre son adoption.

Si l'exécutif peut assister à la discussion préalable au vote du compte administratif, en revanche, il doit se retirer au moment du vote – CE, 22 mars 1996, *Commune de Puymirol, Rev. Trésor* 1996, p. 771.

Le vote du compte administratif peut être l'occasion pour l'assemblée délibérante d'adresser un blâme à l'exécutif à raison des irrégularités qu'il a commises – CE, 18 mai 1888, *Foury, Rec.* p. 452 ; CE, 29 juillet 1994, *Commune de Saint-Mandrier-sur-Mer, Rec.*, p. 825.

Lorsque l'assemblée délibérante refuse d'approuver le compte administratif, la chambre régionale des comptes est saisie pour avis par l'autorité préfectorale, aux fins de se prononcer sur la conformité entre le projet de compte administratif présenté par l'exécutif et le compte de gestion établi par le comptable public³.

Section 2

Les principes budgétaires présidant à l'élaboration des budgets locaux

708. Les budgets locaux doivent être élaborés dans le respect de principes budgétaires classiques comme l'annualité budgétaire (l'adoption du budget chaque année pour une année), l'unité et l'universalité budgétaire qui assurent une clarté dans l'information budgétaire adressée aux assemblées délibérantes en vue de l'adoption du budget mais également l'équilibre et la sincérité budgétaires qui s'imposent aux budgets locaux. Ces principes prennent, au niveau local, une signification et une intensité particulières ainsi qu'en témoigne le principe d'équilibre.

§1. L'annualité du budget local

709. Chaque année, l'assemblée délibérante est tenue d'adopter son budget, pour une année. Le respect de ce principe budgétaire se formalise au travers

3. Cf. note n° 208.

d'une procédure de contrôle budgétaire au terme de laquelle la collectivité locale peut se voir imposer un budget par l'autorité préfectorale. Le principe d'annualité est également un principe aménagé afin de tenir compte des impératifs de la pluriannualité.

A. L'adoption annuelle du budget local

710. Les délais fixés pour l'adoption du budget local – L'exercice budgétaire débute au 1^{er} janvier pour s'achever au 31 décembre. Très logiquement, les collectivités locales devraient être dotées d'un budget avant que ne débute l'exercice budgétaire concerné. Mais les budgets locaux dépendent, par leur contenu, du budget de l'État⁴ pour la détermination du montant des subventions dont les collectivités locales vont bénéficier mais également dans l'évaluation de leurs ressources fiscales dès lors que la loi de finances de l'année peut être l'occasion de modifier le régime juridique et fiscal des impositions locales. C'est la raison pour laquelle la loi du 2 mars 1982 permet aux collectivités locales d'adopter leur budget jusqu'au 31 mars de l'exercice budgétaire considéré. Ce délai est repoussé au 15 avril lors des années de renouvellement des organes délibérants. Et le législateur lui-même a la possibilité de modifier ce délai afin de tenir compte, notamment, de l'entrée en vigueur des réformes adoptées en ce qu'elles ont des incidences sur l'élaboration des budgets locaux. Ainsi, la loi de finances rectificative pour 2005 a-t-elle prévu en son article 79, d'accorder un délai supplémentaire de 15 jours pour l'adoption des budgets primitifs en 2007, afin de tenir compte de l'entrée en vigueur de la réforme de la taxe professionnelle et garantir la bonne information fiscale des exécutifs locaux.

Bien évidemment, l'adoption retardée du budget local suppose que le début de l'exercice budgétaire soit aménagé afin que la collectivité locale puisse faire face aux premières dépenses. En conséquence, et ainsi qu'il résulte des dispositions de l'article L. 1612-1 du CGCT, tant que le budget local n'a pas été adopté, l'exécutif peut mettre en recouvrement les recettes et peut, par ailleurs, engager, liquider et mandater les dépenses de la section de fonctionnement – dans la limite des dépenses inscrites au budget de l'année précédente. L'exécutif peut également mandater les dépenses afférentes au remboursement en capital des annuités de la dette venant à échéance avant le vote du budget. S'agissant des dépenses d'investissement, l'exécutif peut, sur autorisation de l'assemblée délibérante, engager, liquider et mandater lesdites dépenses dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice budgétaire précédent. Cette restriction ne concerne toutefois pas le remboursement de la dette.

L'annualité budgétaire implique que les prévisions d'autorisations budgétaires ne sont valables que pour un an. En conséquence, l'ouverture au cours

4. Cf. sur ce point les développements consacrés aux flux financiers en provenance de l'État et à destination des collectivités territoriales, n° 227 et s.

d'exercices budgétaires successifs, de crédits versés depuis plusieurs années à un bénéficiaire, ne crée aucun droit à reconduction à son profit – CE, 5 mai 1965, *Commune de Méaudre c./ Sieur Dalbera, Rec.*, p. 261.

B. Le contrôle budgétaire initié en cas de budget non adopté dans les délais⁵

711. L'intervention de la chambre régionale des comptes – L'article L. 1612-2 du CGCT prévoit que si le budget n'est pas adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique ou avant le 15 avril de l'année de renouvellement des assemblées délibérantes, le représentant de l'État saisit sans délai la chambre régionale des comptes qui, dans le mois, et par un avis public, formule des propositions pour le règlement du budget.

Il appartient ensuite au préfet de régler d'office le budget, par arrêté préfectoral et de motiver sa décision s'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes.

712. Le cas particulier des budgets régionaux – L'application de ces dispositions doit réserver l'hypothèse du budget régional. En effet, certains conseils régionaux ont rencontré des difficultés de fonctionnement occasionnées par leur mode de scrutin : le scrutin proportionnel rendant difficile l'établissement d'une majorité. Afin de solutionner ces difficultés, la loi n° 98-135 du 7 mars 1998 relative au fonctionnement des conseils régionaux, a prévu que si le budget régional n'était pas adopté au 20 mars de l'exercice auquel il s'applique ou au 30 avril de l'année de renouvellement des conseils régionaux, le président du Conseil régional pouvait présenter, dans un délai de dix jours à compter de cette date ou du vote de rejet, si celui-ci est antérieur, un nouveau projet sur la base du projet initial, modifié le cas échéant par un ou plusieurs amendements présentés lors de la discussion. Ce projet pouvant alors être considéré comme adopté, à moins qu'une motion de renvoi, présentée par la majorité absolue des membres du Conseil régional, ne soit adoptée à la même majorité. Si la motion est adoptée, le projet de budget qui lui est annexé, est considéré comme adopté (art. L. 4311-1-1, CGCT).

Des dispositions qui ont été partiellement modifiées par la loi n° 99-36 du 19 janvier 1999 relative au mode d'élection des conseillers régionaux et à leur fonctionnement, laquelle réserve désormais cette procédure particulière d'adoption du budget régional à l'hypothèse d'un budget ayant été rejeté par l'assemblée délibérante du Conseil régional et y associe la responsabilité du président du Conseil régional.

En dépit de cette procédure particulière d'adoption du budget régional, l'intervention de la chambre régionale des comptes n'est toutefois pas éludée dès lors

5. Sur le contrôle budgétaire et les chambres régionales des comptes, voir Damarey (S.), *Manuel – Exécution et contrôle des finances publiques*, coll. Fac-Universités, Gualino éditeur, n° 846 et s.

que le président du Conseil régional n'aura pas utilisé des pouvoirs que lui confèrent ces dispositions législatives et donc, qu'aucun budget n'aura été adopté à l'échéance finale.

Ces dispositions seront abrogées à compter de la date du prochain renouvellement général des conseils régionaux. Elles cessent également d'être applicables à tout Conseil régional renouvelé avant cette date.

713. L'adoption d'un budget par le biais d'une telle procédure ne fait pas obstacle à ce que l'assemblée délibérante adopte, le cas échéant, des délibérations modificatives pour compléter ou modifier le budget primitif, tant en recettes qu'en dépenses.

C. Les aménagements au principe d'annualité

714. Les autorisations d'engagement et crédits de paiement – Le principe d'annualité est aménagé afin de permettre la réalisation pluriannuelle de projets. Ces derniers se formalisent en distinguant d'une part, les autorisations de programme (pour les dépenses d'investissement) ou autorisations d'engagement (pour les dépenses de fonctionnement – Décret n° 2005-1661 du 27 décembre 2005 modifiant le CGCT et relatif aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés) et d'autre part, les crédits de paiement. Les premières constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements et de certaines dépenses de fonctionnement (art. 5 de l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés) ; les seconds constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement correspondantes. Chaque autorisation de programme ou d'engagement comporte la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants. Les autorisations d'engagement demeurent valables sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent également être révisées.

Le mécanisme des AE/CP peut également concerner les dotations affectées aux dépenses de fonctionnement des départements et des régions (art. L. 3312-4 et L. 4311-3, CGCT).

715. Les reports de crédits – Le principe d'annualité est également aménagé de manière à autoriser les reports de crédits. Mais s'agissant de la section de fonctionnement, les reports de crédits ne sont autorisés que pour les opérations importantes de fonctionnement réalisées durant l'exercice tant en dépenses qu'en recettes.

716. La journée complémentaire – Enfin, peut être évoquée la journée complémentaire par laquelle la collectivité locale a la possibilité de procéder au mandatement de ses dépenses de fonctionnement et ce, jusqu'au 31 janvier de l'année suivante.

§2. Unité et universalité du budget local

717. L'unité et l'universalité budgétaires supposent un budget local élaboré de manière à offrir à l'assemblée délibérante, une présentation exhaustive des dépenses et recettes locales. En conséquence, les membres de l'assemblée délibérante sont amenés à voter le budget local et ses budgets annexes, sur la base d'une information financière renforcée au moyen d'une présentation des engagements financiers de la collectivité (conformément aux dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT pour les communes de plus de 3 500 habitants⁶). Par ailleurs, et en application du principe d'universalité, il doit être « fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses » (art. 23 du décret du 29 décembre 1962) et aucune affectation ne doit être réalisée entre une recette et une dépense.

A. La portée des principes d'unité et d'universalité

718. L'unité et l'universalité budgétaires tendent à assurer une information budgétaire claire et précise, en ce qu'elle est nécessaire aux membres des assemblées délibérantes pour que leur vote soit le plus éclairé possible. En ce sens, le budget local doit rassembler toutes les dépenses et toutes les recettes de la collectivité locale – CE, 10 juillet 1997, *Conseil régional d'Ile-de-France, Rec. CE*, p. 263. En l'espèce, est illégale la délibération par laquelle un Conseil régional établit sous la forme d'un budget annexe, le fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue. En effet, si les dispositions de l'article 85 de la loi du 7 janvier 1983 prescrivent l'affectation à ce fonds régional de ressources déterminées, elles ne prévoient pas la création d'un budget annexe regroupant les dépenses et les recettes afférentes aux opérations menées par la région dans le domaine de la formation professionnelle.

L'application de ce principe a également conduit le juge administratif, en application de la règle de non-affectation des recettes aux dépenses, à rejeter une demande tendant à l'annulation d'une imposition votée en considération d'une dépense dont le contribuable ne profite pas – CE, 1^{er} mai 1929, *Robert Grandjean, Rec. p. 439*. Dans le même esprit, un contribuable ne peut exiger une réduction de ses contributions mobilières en invoquant l'illégalité d'une dépense – CE, 29 juin 1900, *Merlin, Rec. p. 438*.

718 bis. Afin d'assurer au mieux cette information budgétaire, doivent être annexés au budget et au compte administratif :

6. Cf. n° 738.

- les tableaux récapitulant l'état des emprunts et des dettes ;
- une présentation de l'état des provisions ;
- une présentation des méthodes utilisées pour les amortissements ;
- une présentation de l'équilibre des opérations financières ;
- une présentation de l'état des charges transférées en investissement ;
- une présentation du mode de financement des opérations pour le compte de tiers ;
- une présentation des engagements donnés et reçus ;
- une présentation de l'emploi des recettes grevées d'une affectation spéciale ;
- un état du personnel ;
- la liste des organismes de regroupement dont la collectivité territoriale est membre ;
- la liste des établissements ou services créés par la collectivité territoriale ;
- un tableau retraçant les décisions en matière de taux des contributions directes (art. R. 2313-3 et R. 3313-7, CGCT).

B. Les aménagements aux principes d'unité et d'universalité

719. Afin d'assurer l'effectivité de ces principes, un certain nombre d'aménagements y ont été apportés et prennent la forme de budgets annexes, de fonds de concours ou encore de taxes affectées.

I – LES BUDGETS ANNEXES

720. La notion de budget annexe – Le budget annexe permet de cerner une activité dans sa dimension de production de biens ou de prestation de services (eau, transport...). Il concerne essentiellement les services publics industriels et commerciaux et dans une moindre mesure des services publics administratifs (dans ce dernier cas, l'élaboration d'un budget annexe n'est possible que si elle est prévue par les textes) – CE, Sect., 10 juillet 1987, *Région Ile-de-France, Rec.* p. 263. Doivent notamment faire l'objet d'un budget annexe les services publics administratifs gérés en régie mais également les services à caractère social ou médico-social.

721. L'équilibre du budget annexe – Les budgets annexes, comme le budget général de la collectivité locale (au sein duquel les budgets annexes sont inscrits pour leur solde) doivent être équilibrés – CE, 29 octobre 1997, *Société sucrerie agricole Colleville, Dr. adm.* 1998, n° 5, note Gindrand. Sans que cet équilibre puisse résulter d'une participation du budget général au budget annexe – CE, 14 avril 1995, *Consorts Dulière, Rec. T.*, p. 686 – en l'espèce, une participation du budget général au budget annexe d'un service d'assainissement correspond à une subvention d'équilibre interdite dont le juge administratif prononce l'illégalité.

Mais la loi du 5 janvier 1988 (art. L. 2224-2, CGCT) permet « lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ; lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ; lorsque, après la réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs » que les dépenses d'un service public industriel et commercial soient prises en charge par le budget général de la collectivité locale – CE, 9 novembre 1988, *Commune de Piseux c./ M. et Mme Dulière et autres*, Rec. p. 397 ; CE, 2 avril 1997, *Commune de Montgeron*, Rec., p. 706.

À l'inverse, l'excédent d'un budget annexe concernant un service public industriel et commercial peut être affecté au budget général – CE, 9 avril 1999, *Commune de Bandol*, Rec. p. 129.

II – LES FONDS DE CONCOURS

722. La notion de fonds de concours – Les fonds de concours sont constitués de ressources mises à disposition du budget local et dont la particularité réside dans le fait qu'elles doivent être utilisées conformément à l'intention de la partie versante. L'offre de concours peut prendre la forme d'un don ou legs, imposant de respecter la volonté du donateur ou testateur – CE, 19 février 1990, *Commune d'Éguilles c./ Corep des Bouches-du-Rhône*, Rec. CE, p. 42 – ou encore celle d'un contrat –...

L'offre de concours peut également prendre la forme d'un contrat – CE, 25 novembre 1992, *Paulet*, Dr. adm. 1993, n° 36.

L'illustration peut ainsi être donnée d'une offre de concours adressée par des fidèles en vue de l'entretien et de la conservation de leur édifice de culte dont la commune est propriétaire. Dans ce cas, la commune bénéficiaire est tenue d'accepter l'offre de concours – Rép. Min. JOAN 1^{er} mars 1999, p. 1264.

723. Les fonds structurels européens – Les fonds structurels européens⁷ prennent également et désormais la forme de fonds de concours locaux dont la gestion a été simplifiée par la circulaire du 1^{er} ministre n° 4900/SG du 24 décembre 2002. Cette simplification a permis de diminuer les délais d'arrivée des crédits communautaires à l'échelon local en évitant le passage des crédits communautaires par le niveau national. La Cour des comptes a d'ailleurs relevé, à ce propos dans son rapport public 2005, que la procédure des fonds de concours locaux, instaurée en 2003, avait permis d'accélérer significativement la mise en place des crédits avec un délai de réception des crédits de l'ordre de cinq jours en moyenne au lieu de plusieurs mois auparavant – Cour des comptes, Rapport public 2005, La gestion des crédits du fonds social européen, p. 168.

7. Cf. n° 242.

III – LES TAXES ET DOTATIONS AFFECTÉES

724. L'affectation de recettes – Par exception au principe de non-affectation, certaines recettes peuvent être affectées à certaines dépenses. Dans ce cas, et ainsi que l'a précisé le Conseil d'État, l'affectation donne à la recette une destination spéciale qui lie l'autorité budgétaire – CE, 9 août 1889, *Borelly, Rec.* 969.

Ainsi en va-t-il de la taxe de séjour affectée aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune ou du département (art. L. 2333-27 et L. 3333-1, CGCT), de la taxe sur les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique affectée, notamment, au développement agricole et touristique en montagne (art. L. 2333-53 et L. 3333-7, CGCT) ou encore de la taxe de trottoirs ou de pavage affectée aux dépenses résultant de l'établissement de trottoirs ou de pavage des rues (taxe à la charge des propriétaires riverains (art. L. 2333-58 et L. 2333-62, CGCT))...

L'affectation peut également concerner les dotations versées par l'État aux collectivités locales à l'instar de la dotation spéciale instituteur destinée au financement des dépenses de logement (art. L. 2334-27, CGCT), de la dotation régionale d'équipement scolaire versée aux régions et destinée à l'équipement des lycées (art. L. 4332-3, CGCT) ou encore de la dotation départementale d'équipement des collèges (art. L. 3334-16, CGCT)...

§3. Le principe de spécialité

725. La spécialisation des crédits budgétaires – La spécialisation des crédits attache aux crédits budgétaires une finalité précise que l'exécutif est tenu de respecter. Dans ce cadre, les crédits sont présentés à l'assemblée délibérante par article. En revanche, le budget est voté par chapitre, sauf si l'assemblée délibérante décide d'un vote par article. Ainsi que l'a souligné le commissaire du gouvernement Fratacci dans ses conclusions sur l'arrêt *Commune de Cestas* – CE, 18 mars 1994 –, le principe de spécialité budgétaire se traduit par des modalités de vote permettant « l'exercice d'un contrôle détaillé des dépenses (...) seuls gages d'un minimum de transparence et de discussion démocratique dans un exercice qui engage tout de même durablement la collectivité (locale) puisqu'il détermine le sort de ses finances » – *AJDA* 1994, p. 649.

Cette spécialisation des crédits interdit tout virement entre articles de la section d'investissement et chapitres de la section de fonctionnement. Pour ce faire, l'exécutif doit obtenir l'accord préalable de l'assemblée délibérante. En revanche, l'exécutif peut procéder seul à des virements de crédits entre articles de la section de fonctionnement – sauf si l'assemblée délibérante a procédé à un vote des crédits concernés par article.

726. Les aménagements apportés à la spécialité des crédits – Par dérogation au principe de spécialité, la loi du 5 janvier 1988 permet l'inscription au sein du

budget local tant en section d'investissement qu'en section de fonctionnement, d'un crédit pour dépenses imprévues – ce crédit ne peut être supérieur à 7,5 % des crédits correspondant aux dépenses réelles prévisionnelles de la section. L'emploi de ces crédits par l'exécutif local doit conduire ce dernier, lors de la première séance qui suit l'ordonnancement de chaque dépense, à en rendre compte au Conseil municipal.

Ces crédits ne peuvent être employés que pour faire face à des dépenses en vue desquelles aucune dotation n'a été inscrite au budget.

§4. Équilibre et sincérité du budget local

727. La loi du 5 avril 1884 posait pour les budgets locaux une obligation d'équilibre. Cette obligation s'est précisée avec la loi du 2 mars 1982 aux termes de laquelle le budget local doit être en équilibre réel, cet équilibre étant apprécié en section de fonctionnement comme en section d'investissement. À la sincérité des informations budgétaires adressées aux membres de l'assemblée délibérante, s'ajoute leur transparence telle que l'a envisagée la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qui énumère en son article 13 (devenu l'article L. 2313-1, CGCT⁸), les documents budgétaires nécessaires à l'adoption du budget local.

A. L'équilibre réel et sincère du budget local

728. **Les budgets locaux doivent être équilibrés** – Très concrètement et tel qu'il est défini à l'article L. 1612-4 du CGCT, le budget de la collectivité est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

729. **Un équilibre réel et sincère** – L'équilibre doit, par ailleurs, s'avérer réel, c'est-à-dire que la prévision des recettes et des dépenses relève du domaine du vraisemblable. Une perspective, qui renvoie à des exigences de sincérité des inscriptions comptables, retenue par le juge administratif, lequel témoigne toutefois, par sa jurisprudence, de difficultés dans l'appréciation de l'insincérité des dispositions budgétaires, oscillant entre un contrôle normal – CE, Sect. 23 décembre 1988, *Département du Tarn c./ Barbut, Rec. CE* p. 466, concl. Levis ; *AJDA* 1989 p. 91, chron. Azibert et De Boisdeffre ; *D.* 1989, somm. comm. 381, Llorens et Soler Couteau ; *RFDA* 1989, p. 367 – et un contrôle

8. Cf. n° 737.

restreint – TA Marseille, 20 octobre 1989, *Brun, Rec. CE T*, p. 515 –, ce dernier estimant que les prévisions budgétaires de recettes comportent nécessairement une marge d'approximation et qu'en conséquence, l'évaluation des recettes « qui n'apparaît entachée d'aucune erreur manifeste d'appréciation, doit être considérée comme sincère ». Un contrôle restreint dans lequel s'inscrit le Tribunal administratif de Papeete, en se prononçant sur l'erreur manifeste d'appréciation, éventuellement commise en matière d'évaluations budgétaires – TA Papeete, 10 octobre 1989, *Braun-Ortega, Rec. CE*, p. 397 –, soulignant, par ailleurs, que « la délibération par laquelle l'assemblée territoriale approuve le budget du territoire présente, par nature, dans ses dispositions relatives à l'évaluation de ses recettes et de ses dépenses, un caractère purement prévisionnel et, par suite, aléatoire ». *A contrario*, le Tribunal administratif de Montpellier censura un budget communal comportant en recettes de la section d'investissement de nombreuses subventions dont l'attribution n'était pas établie et qui, à la date de la délibération attaquée, avaient simplement été demandées et un emprunt auquel ne pouvait être associé aucun accord d'un établissement financier et apparaissant des plus incertains compte tenu de l'endettement communal – TA Montpellier, 13 mai 1994, *Philippe Lacan c./ Commune de Rennes-les-Bains*, Req. n° 931-591 – Ce Tribunal administratif en tira la conclusion que les recettes de ce budget avaient été évaluées de façon insincère et qu'il y avait lieu, en conséquence, d'annuler la délibération du Conseil municipal approuvant ce budget primitif.

Plus globalement, l'orientation jurisprudentielle ainsi adoptée s'inscrit dans un certain scepticisme jurisprudentiel permettant d'établir l'insincérité des inscriptions budgétaires. Ainsi, le Conseil d'État a-t-il retenu que « pour soutenir que le budget supplémentaire de la (collectivité concernée n'avait) pas été voté en équilibre réel, (le requérant contestait) la réalité de plusieurs recettes de la section d'investissement de ce budget ; (...) cette allégation se fonde sur la circonstance que diverses recettes inscrites à cinq chapitres différents sont restées, de façon inexplicquée, constantes pendant au moins trois exercices successifs, ainsi que cela ressort des pièces du dossier ; (...) en réponse à cette allégation et à ces constatations, (la collectivité concernée n'avait établi) ni que ces recettes présent(aient) un caractère réel ni, par suite, que le budget supplémentaire (avait) été voté en équilibre réel » – CE, 9 juillet 1997, *Commune de Gerge-les-Gonesse, Dr. adm.* 1997, n° 351, note Rougeaux ; *Rev. Trésor* 1997, p. 700 ; *RFDA* 1997, p. 1092 ; *RFDA* 1998, p. 1048, note Lafargue.

B. Une procédure de rétablissement de l'équilibre budgétaire

730. L'intervention de la chambre régionale des comptes – L'absence d'équilibre justifie la saisine de la chambre régionale des comptes par le représentant de l'État. Ainsi, et aux termes des dispositions de l'article L. 1612-5 du CGCT, lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté en équilibre réel, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'État

dans un délai de trente jours à compter de la transmission, constate le déséquilibre et propose à la collectivité territoriale, dans un délai de trente jours, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande à l'organe délibérant une nouvelle délibération.

La nouvelle délibération, rectifiant le budget initial, doit intervenir dans un délai d'un mois à compter de la communication des propositions de la chambre régionale des comptes. Si l'organe délibérant ne s'est pas prononcé dans le délai prescrit, ou si la délibération prise ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la chambre régionale des comptes, le budget est réglé et rendu exécutoire par le préfet. Si ce dernier s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite – CE, 10 octobre 1990, *Préfet du Val-d'Oise*, Rec. CE, p. 271.

Lorsque le budget d'une collectivité territoriale a été réglé et rendu exécutoire par l'autorité préfectorale, les budgets supplémentaires afférents au même exercice sont transmis par le représentant de l'État à la chambre régionale des comptes.

En outre, le vote de l'assemblée délibérante sur le compte administratif doit intervenir avant le vote du budget primitif afférent à l'exercice suivant. Lorsque le compte administratif adopté dans ces conditions, fait apparaître un déficit dans l'exécution du budget, ce déficit est reporté au budget primitif de l'exercice suivant. Ce budget primitif doit être transmis à la chambre régionale des comptes par l'autorité préfectorale.

731. L'équilibre du compte administratif – Par ailleurs, et aux termes de l'article L. 1612-14 du CGCT, le compte administratif peut lui-même faire l'objet d'une procédure de contrôle budgétaire⁹ dès lors que l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître, dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas. La chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'État, propose alors à la collectivité concernée, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine.

Lorsque le budget d'une collectivité décentralisée a fait l'objet de ces mesures de redressement, le représentant de l'État transmet à la chambre régionale des comptes, le budget primitif relatif à l'exercice suivant. Si, lors de l'examen de ce budget, la chambre régionale des comptes constate que la collectivité concernée n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber ce déficit, elle propose, dans un délai d'un mois, les mesures nécessaires au représentant de l'État. Celui-ci règle alors le budget et le rend exécutoire. S'il s'écarte des propositions

9. Cf. n° 449.

formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

Section 3

La procédure d'adoption du budget local

732. Très classiquement l'adoption du budget local suppose l'élaboration d'un projet de budget par l'autorité exécutive à laquelle l'assemblée délibérante peut être associée au moyen d'un débat d'orientation budgétaire. Ce cheminement procédural conduit à l'examen par l'assemblée délibérante du projet de budget et à son adoption selon des modalités de vote adaptées.

§1. L'élaboration du projet de budget local

733. Ainsi que le précise l'article L. 2312-1 du CGCT, le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le Conseil municipal. Il en va de même pour les départements, les régions et les établissements publics avec un budget proposé par l'exécutif et voté par l'assemblée délibérante.

Le cas échéant, le Conseil municipal peut être assisté d'une commission des finances dans l'élaboration du projet de budget. Dépourvue de pouvoir de décision, la commission des finances procède à une étude, s'informant le cas échéant auprès des personnes susceptibles de compléter son information – Rép. Min. *JO Sénat CR*, 5 février 1967.

734. Le débat d'orientation budgétaire – Si l'élaboration du projet de budget local relève essentiellement de l'autorité exécutive, l'assemblée délibérante peut être associée, en tant que de besoin, au travers d'un débat sur les orientations générales du budget.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au Conseil municipal sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci. Ce débat constitue une formalité substantielle de nature à entacher d'illégalité la délibération budgétaire qui n'aurait pas été précédée d'un tel débat – TA Versailles, 28 décembre 1993, *Commune de Fontenay-le Fleury*, *JCP* 1994.IV.2267.

Le débat d'orientation budgétaire a pour objet de permettre aux élus de définir les grandes orientations du budget et doit, en conséquence, se dérouler dans des délais tels que le maire puisse tenir compte de ces orientations lors de l'élaboration du budget – Rép. Min. *JO Sénat Q* 2 septembre 1999, p. 2939.

De semblables dispositions s'appliquent s'agissant de l'adoption du budget par le Conseil général (art. L. 3312-1, CGCT) et du Conseil régional (art. L. 4311-1,

CGCT – avec pour ce dernier, un délai de dix semaines précédant l'examen du budget).

735. Par ailleurs, l'article L. 2121-12 du Code général des collectivités territoriales impose que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération soit adressée avec la convocation aux membres du Conseil municipal. Le juge administratif déduit de ces dispositions, combinées à celles de l'article L. 2312-1 du CGCT

« que la convocation des membres de l'assemblée délibérante à la séance au cours de laquelle est organisé le débat sur les orientations générales du budget doit être accompagnée d'une note de synthèse relative à ces orientations générales ». Le juge administratif précise également que « si des éléments d'information relatifs au projet de budget ont été adressés aux membres du Conseil de la communauté urbaine avec la convocation pour la séance du 21 décembre 2001 consacrée notamment au vote du budget primitif pour l'année 2002, une telle information ne saurait pallier le vice résultant de l'absence de communication aux membres de l'assemblée communautaire des données essentielles sur lesquelles doit porter le débat afférent aux orientations budgétaires, qui revêt un caractère substantiel ». Le juge administratif en tire la conséquence qu'une délibération approuvant le budget « intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière » doit être annulée – TA Lyon, 9 décembre 2004, *Amaury Nardone*, *AJDA* 2005, p. 452 (espèce concernant la délibération adoptant le budget de la communauté urbaine de Lyon pour 2002).

§2. L'adoption du budget local

736. Le vote de l'assemblée délibérante sur le projet de budget local suppose une information préalable des membres de l'assemblée délibérante – information suffisante pour s'assurer d'un vote éclairé du budget local.

A. L'information préalable des membres de l'assemblée délibérante

737. Les délais d'information des membres des assemblées délibérantes – Le vote du budget local suppose que les membres des assemblées délibérantes aient été correctement informés par une communication préalable des documents budgétaires – TA Orléans, 23 novembre 1993, *Coenon c./ Commune de Nogent-le-Rotrou*, *JCP* 1994.IV.742 ; CE, 20 novembre 1996, *Commune de Chilly-Mazarin*, Req. n° 162840

Cette information doit avoir lieu cinq jours avant la réunion de l'assemblée délibérante pour les communes de plus de 3 500 habitants (art. L. 2121-12, CGCT), trois jours pour les communes de moins de 3 500 habitants (art. L. 2121-11, CGCT) et douze jours s'agissant des départements (art. L. 3312-1, CGCT) et des régions (art. L. 4311-1, CGCT). Il ne peut donc être envisagé que les membres de l'assemblée délibérante aient communication des informations au

cours de la séance portant adoption du budget primitif – CE, 8 juin 1994, *Commune de Ville-en-Vermois, Rec.* p. 828.

738. Le degré de précision exigé dans l'information adressée aux membres des assemblées délibérantes – L'information doit, par ailleurs, être suffisamment détaillée, les membres de l'assemblée délibérante ayant le droit d'être informés de tout ce qui touche aux affaires de la collectivité dans des conditions leur permettant de remplir normalement leur mandat – CE, 2 février 1996, *Commune d'Istres, Rev. Trésor* 1996 p. 537. En l'espèce, le maire avait refusé de porter à la connaissance d'un conseiller municipal qui l'avait demandé, les budgets des associations subventionnées par la commune.

Également dans ce souci d'une information complète des membres des assemblées délibérantes, une note explicative de synthèse adressée aux membres de l'assemblée délibérante, se limitant aux montants totaux des recettes et des dépenses de la section de fonctionnement et de la section d'investissement, est insuffisante – CE, 12 juillet 1995, *Commune de Simiane-Collongue, Rec.* T p. 680 ; *Dr. Adm.* 1995, n° 566.

En revanche, s'avèrent être suffisants – en l'absence même d'une note explicative de synthèse – les documents comprenant le projet intégral de budget primitif divisé en chapitres et articles, accompagné d'un état détaillé des emplois permanents, d'un état des ensembles immobiliers et mobiliers, d'un état de la dette et des créances et d'un état des emprunts garantis par la commune – CE, 12 juillet 1995, *Commune de Fontenay-le-Fleury, Rec.* T p. 681.

Très précisément, et s'agissant des communes de 3 500 habitants et plus, l'article L. 2313-1 du CGCT dresse la liste des annexes devant être jointes aux documents budgétaires :

- les données synthétiques sur la situation financière de la commune ;
- la liste des concours attribués par la commune aux associations sous forme de prestations en nature ou de subventions ;
- la présentation consolidée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune ;
- des tableaux de synthèse des comptes administratifs afférents au dernier exercice connu des organismes de coopération intercommunale dont est membre la commune ;
- le bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la commune détient une part du capital ou au bénéfice desquels la commune a garanti un emprunt ou versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50 % du budget de l'organisme ;
- un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement ;
- les comptes et annexes produits par les délégataires de service public ;

– le tableau des acquisitions et cessions immobilières mentionné au c de l'article L. 300-5 du Code de l'urbanisme.

B. Le vote du budget local

739. Le budget local est établi en section de fonctionnement et en section d'investissement, en recettes et en dépenses. Il est divisé en chapitres et en articles. C'est sur la base de ce distinguo que les modalités de vote du budget par les assemblées délibérantes ont été précisées. Les crédits sont ainsi votés par chapitre et, si l'assemblée délibérante en décide ainsi, par article. Mais le budget peut être voté en l'absence de vote formel sur chacun des chapitres – CE, 18 mars 1994, *Commune de Cestas, Rec.*, p. 147, *Dr. adm.* 1994, n° 437 ; CE, 22 mars 1996, *Commune de Puymirol, Rev. Trésor* 1996, p. 771.

Lorsque tous les chapitres (voire articles) ont été adoptés, il n'est pas nécessaire de procéder à un second vote sur l'ensemble du budget – TA Poitiers, 10 décembre 1980, *Papeau, Rec. T.*, p. 624.

L'adoption du budget local suppose que le quorum soit réuni (majorité des membres composant le Conseil). Ce quorum est exigé au moment du vote du budget local et pas uniquement à l'ouverture de la séance.

Le vote du budget local peut s'effectuer à bulletins secrets dès lors que le tiers des membres présents le réclame. Le maire est alors tenu d'y faire droit et ne saurait s'y opposer – CE, 21 novembre 1986, *Commune d'Orcet, Rec. T.*, p. 420 ; DA 1987, n° 6.

C. Le budget imposé au moyen du contrôle budgétaire

740. L'intervention de la chambre régionale des comptes – Le budget doit être adopté dans les délais prescrits et au plus tard au 31 mars de l'exercice budgétaire considéré. À défaut, le représentant de l'État saisit la Chambre régionale des comptes compétente. Le contrôle budgétaire ainsi initié permet au représentant de l'État de régler d'office le budget¹⁰.

Le budget doit également être adopté en équilibre réel. De la même manière, le représentant de l'État peut rétablir cet équilibre budgétaire sur la base des propositions formulées par la chambre régionale des comptes¹¹.

L'autorité préfectorale exerce également ses compétences quant au contenu du budget local dès lors que ce dernier ne fait pas état des crédits nécessaires au paiement de dépenses obligatoires¹². Cette procédure de contrôle budgétaire permet à la chambre régionale des comptes de constater qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante. Elle opère cette constatation dans le délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse

10. Cf. n° 449.

11. Cf. n° 444.

12. Sur cette notion de dépenses obligatoires – Cf. n° 141 et s.

une mise en demeure à la collectivité concernée. Si, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre régionale des comptes demande au représentant de l'État d'inscrire cette dépense au budget et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'État règle alors et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

Ces procédures de contrôle budgétaire, instaurées par la loi du 2 mars 1982, permettent ainsi, et le cas échéant, à l'autorité préfectorale d'imposer d'office un budget à la collectivité locale concernée. L'usage de ces procédures doit toutefois être relativisé ainsi que le démontre le tableau suivant, faisant état de l'utilisation de ces procédures de contrôle budgétaire.

**TABLEAU N° 69 – L'ACTIVITÉ DES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES
DANS LE DOMAINE DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE**

Type de procédure (selon articles du CGCT)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Budget non voté dans les délais (art. L. 1612-2 CGCT) – Saisines	72	83	125	146	159	129	114
Budget voté en déséquilibre (art. L. 1612-5 CGCT) – Saisines	197	185	134	153	142	115	112
Compte administratif (rejet : art. L. 1612-12 CGCT et non transmis- sion : art. L. 1612-13 CGCT) – Saisines	56	33	58	57	103	84	70
Déficit important du compte adminis- tratif (art. L. 1612-14 CGCT) – Saisines	189	175	190	160	143	119	101
Insuffisance des crédits pour dépenses obligatoires (art. L. 1612-15 CGCT) – Saisines	501	331	336	325	326	283	225
Contrôle des délégations de service public (art. L. 1411, CGCT) – Saisines	–	–	–	–	–	10	17
Autres saisines	–	–	–	–	–	–	4
Total des saisines	1 015	807	843	841	873	740	643
Total des avis (1^{er} et 2^e stade)	1 161	989	866	862	986	825	648

Extrait : Cour des comptes, Rapports publics annuels, L'activité des juridictions financières.

Bibliographie

- Flizot (S.), « Lolf et amélioration de la performance de la gestion publique locale », *Rev. Trésor* 2007, p. 690.
- Huteau (S.), « La Lolf : un référentiel de la nouvelle gestion publique transposable aux collectivités territoriales », *Rev. Trésor* 2007, p. 581.
- Landbeck (D.), *Les principes budgétaires locaux*, PUAM, 2001.
- Mozol (P.), « Le principe d'équilibre des budgets locaux », *RGCT* 2006, n° 38, p. 41.
- Portal (E.), « De l'application des principes de la Lolf dans les collectivités locales à la démarche locale de performance », *Rev. Trésor*, 2007, p. 695.
- Rosselot (J.), « La fin de la procédure d'adoption sans vote des budgets des régions », *RFFP* 2005, n° 89, p. 285.
- Rousselle (R.), « La Lolf et les collectivités locales », *Rev. Trésor*, 2008, p. 233.

Chapitre 3

L'élaboration des lois de financement de la sécurité sociale

Plan du chapitre

Section préliminaire : La notion de lois de financement de la sécurité sociale

§1 : La qualification de loi de financement de la sécurité sociale

§2 : Le contenu des lois de financement de la sécurité sociale

Section 1 : Les principes budgétaires appliqués aux lois de financement de la sécurité sociale

§1 : Le principe d'annualité

§2 : L'unité et l'universalité des lois de financement de la sécurité sociale

§3 : Le principe d'équilibre

§4 : Le principe de sincérité

Section 2 : L'adoption des lois de financement de la sécurité sociale

§1 : Le projet de loi de financement de la sécurité sociale

§2 : L'adoption parlementaire du budget de la sécurité sociale

Résumé

Depuis 1996, les finances sociales prennent la forme de lois de financement de la sécurité sociale. Ces lois ont été créées afin d'améliorer, si ce n'est de créer, un contrôle parlementaire sur les finances sociales. La dégradation des comptes de la sécurité sociale¹ a pu justifier, entre autres considérations, la formalisation d'un tel contrôle mais également la nécessité de maîtriser au mieux ces finances comprises dans l'évaluation des déficits et endettements publics au sens du Traité de Maastricht².

741. Les lois de financement de la sécurité sociale sont élaborées sur la base de la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996, laquelle a été modifiée le 2 août 2005 afin de tenir compte des limites de procédure et de contenu que les débats parlementaires mais également la jurisprudence constitutionnelle ont pu révéler. Ainsi, l'exposé des motifs du projet de loi organique met en évidence la faible portée du vote du Parlement qui ne pouvait se prononcer sur le solde des

1. Cf. n° 203 et s. – Sur la situation financière de la sécurité sociale.

2. Cf. n° 246 et s.

régimes alors que celui-ci est pourtant affecté par les mesures contenues dans le projet de loi, la rigueur de l'annualité dans laquelle sont enfermées les lois de financement de la sécurité sociale ainsi que l'étroitesse de leur champ d'intervention.

Les nouvelles dispositions organiques ont été appliquées dès la loi de financement pour 2006. Seules les dispositions relatives au rôle de la Cour des comptes ont été reportées à 2008, de même que la mise en place de la démarche objectifs-résultats qui a été étalée sur une période de trois ans.

Section préliminaire

La notion de loi de financement de la sécurité sociale

742. Les lois de financement de la sécurité sociale sont les lois votées par le Parlement selon la procédure spéciale prévue par l'article 47-1 de la Constitution³, telle que précisée par les dispositions de la loi organique du 2 août 2005. De nouvelles dispositions organiques qui remplacent celles initiées par l'ordonnance du 22 juillet 1996 et qui conduisent à préciser les lois de financement initiales et rectificatives au travers de leur contenu.

Document n° 47 – Cour des comptes – Rapport sur l'application de la loi de financement pour 2003 (extrait)

« Pour l'assurance-maladie, la loi de financement n'a jamais fonctionné comme une véritable loi de financement sauf la première année. La sous-estimation des dépenses a en effet été si forte qu'elle a dispensé de prévoir dans la loi des mesures de nature à financer les dépenses ou à les limiter. Les mesures soumises au Parlement ont toujours été sans proportion avec ce qui aurait été nécessaire et d'effet très faible sur l'exercice en cause. Le Parlement n'a ainsi pas été en mesure de jouer le rôle qu'entendait lui donner la loi organique du 22 juillet 1996. Pour que la loi joue un rôle plus important dans la régulation, plusieurs évolutions doivent être envisagées : amélioration des documents annexes, pour expliciter les tendances spontanées d'évolution et l'acquis de croissance hérité de l'année précédente, de manière à faire apparaître les implications de l'objectif ; amélioration de ces mêmes documents pour restituer dans un cadre pluriannuel l'objectif par rapport à un équilibre de moyen terme ; définition des cas où une loi de financement rectificative devrait intervenir ; chiffrage des économies attendues des mesures figurant dans le chapitre relatif à l'assurance-maladie ; tableau de passage entre l'objectif de branche et l'Ondam sur la base de méthodes définies, stables et publiées ; document annexe décrivant le coût des autres modes de financement public des dépenses de soins ».

3. Cf. n° 416.

§1. La qualification de loi de financement de la sécurité sociale

743. Aux termes des dispositions de l'article LO 111-3 du Code de la sécurité sociale dans sa version résultant de la loi organique du 22 juillet 1996, étaient rassemblées sous le vocable de lois de financement de la sécurité sociale, les lois de financement de l'année et les lois de financement rectificatives.

Si chaque année, très logiquement, les parlementaires ont adopté, à compter de l'exercice 1997, des lois de financement initiales, en revanche, aucune loi de financement rectificative n'a été déposée et donc adoptée. Sur ce point, le Conseil constitutionnel a précisé, à l'occasion de la LFSS pour 2002 que les dispositions organiques permettent à une loi de financement pour l'année à venir de comporter des mesures rectificatives pour l'année en cours *s'il est encore temps de les mettre en œuvre avant la fin de l'exercice* – Cons. const., 18 décembre 2001, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, 453 DC (en l'espèce, les sénateurs, auteurs de la saisine, avaient critiqué l'importance des rectifications apportées pour l'année 2001 et la démarche qui consistait pour le Gouvernement à éviter de déposer un projet de loi de financement rectificatif).

Les nouvelles dispositions organiques telles qu'elles résultent de la loi du 2 août 2005 consacrent cette pratique en insérant désormais, au sein de la loi de financement adoptée pour l'exercice à venir, les dispositions relatives à l'année en cours.

Des LFSS qui prennent, dans ce contexte, une signification particulière et voulue par le législateur dès lors « neuf années de pratique des lois de financement – au cours desquelles aucune loi de financement rectificative n'est intervenue – militent pour un renforcement de l'examen des comptes passés lors de l'examen de la loi de l'année, en guise de préambule à l'examen budgétaire prévisionnel proprement dit » – Sénat, Rapport n° 252, Projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, 16 mars 2005.

Les nouvelles dispositions organiques maintiennent néanmoins la possibilité pour le Gouvernement de faire adopter une loi de financement rectificative. Mais la possibilité d'inclure au sein de la loi de financement de l'année $n + 1$, des dispositions rectificatives pour l'année n , hypothèque d'autant le dépôt d'un projet de LFSSR. La tendance dégagée au cours de ces neuf années devrait donc se perpétuer et ce, même si le Conseil constitutionnel a pu inviter, à l'occasion de sa décision concernant la LFSS pour 2002 le Gouvernement à déposer une LFSSR afin de procéder aux ajustements nécessaires « s'il apparaissait en cours d'année que les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale étaient remises en cause ».

En revanche, aucune loi de financement de règlement n'est prévue. Les nouvelles dispositions organiques intègrent néanmoins dans les lois de financement, des dispositions relatives au dernier exercice clos.

744. La structuration des lois de financement de la sécurité sociale – Sous ces perspectives, la LFSS comprend désormais quatre parties :

– une partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos par laquelle sont approuvés les tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos des régimes obligatoires de sécurité sociale, du régime général et des organismes concourant au financement de ces régimes, ainsi que les dépenses relevant du champ de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie constatées lors de cet exercice. Dans cette partie, sont également approuvés les montants correspondants aux recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et ceux correspondant à l'amortissement de leur dette (Cades et FRR) ainsi que les mesures législatives relatives aux modalités d'emploi des excédents ou de couverture des déficits du dernier exercice clos ;

– une partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours qui permet, notamment, de rectifier les prévisions de recettes et les tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base et du régime général par branche, ainsi que des organismes concourant au financement de ces régimes mais également de rectifier les objectifs de dépenses par branche des régimes ainsi que l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie ;

– une partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir qui permet, notamment, d'approuver les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général et de déterminer l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir. Cette partie détermine également, pour l'année à venir, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible ;

– une partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir qui fixe les charges prévisionnelles des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base. Cette partie détermine également les objectifs (et sous-objectifs) de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base et du régime général ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

En revanche, les LFSSR ne comprennent que deux parties : une première comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général et une seconde comprenant les dispositions relatives aux dépenses (ce qui correspond aux 3^e et 4^e parties d'une LFSS).

§2. Le contenu des lois de financement de la sécurité sociale

745. *Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent, selon l'article 34 de la Constitution, les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses.* Ainsi définies, les lois de financement se matérialisent au travers d'un contenu caractérisé par l'absence de valeur impérative des dispositions financières qui y sont précisées.

A. La délimitation matérielle des lois de financement de la sécurité sociale

746. Les dispositions organiques de 1996 comme celles de 2005 procèdent à une délimitation du contenu des lois de financement. En fonction des critères fixés par le texte organique, une loi de financement de la sécurité sociale se délimite au travers de ses contenus obligatoire et facultatif. Hormis ces contenus prédéfinis, une loi de financement ne saurait contenir d'autres dispositions. Ce contenu, par définition interdit, est censuré par le Conseil constitutionnel au travers des cavaliers sociaux⁴.

I – LE CONTENU OBLIGATOIRE

747. **Une loi de financement se définit par son contenu obligatoire** – Au sein des LFSS, certaines dispositions sont obligatoires et notamment, pour l'exercice à venir, l'approbation des orientations de la politique de santé et de sécurité sociale, les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, les prévisions de recettes et objectifs de dépenses par branche, l'Ondam ainsi que les limites dans lesquelles les besoins de trésorerie peuvent être couverts.

Le II de l'article LO 111-3 prévoit que seules des lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en application du I de ce même article – soit les dispositions relatives aux orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et aux objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base, l'Ondam et les plafonds d'avances de trésorerie.

a) La fixation des objectifs de dépenses

748. La LFSS fixe, par branche, les objectifs de dépense de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général, ainsi que, le cas échéant, leurs sous-objectifs. Elle fixe également l'Ondam ainsi que ses sous-objectifs.

4. Cf. n° 754 et s.

749. L'objectif national de dépenses d'assurance-maladie – Très concrètement, et s'agissant des dépenses d'assurance-maladie, la LFSS fixe, chaque année, pour l'ensemble des régimes obligatoires, un objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour l'année suivante. Cet objectif englobe toutes les prestations légales pour maladie, maternité et accidents du travail à l'exclusion des indemnités journalières versées au titre de la maternité et des rentes d'accidents du travail.

Cet Ondam est un outil de régulation des dépenses. Voté par le Parlement, cet objectif est lui-même décliné en six sous-objectifs :

- les dépenses de soins de ville (qui comprend, notamment, les honoraires des professionnels de santé et des transports sanitaires, les médicaments, les dispositifs médicaux et les indemnités journalières versées en cas d'arrêt de travail) ;
- deux sous-objectifs « dépenses hospitalières » conduisant à distinguer les dépenses consacrées aux établissements de santé tarifés à l'activité (établissements publics et privés exerçant des activités de médecine, chirurgie, obstétrique) ;
- deux sous-objectifs « dépenses médico-sociales » conduisant à distinguer les dépenses consacrées aux établissements et services pour personnes âgées et les dépenses consacrées aux personnes handicapées ;
- les dépenses relatives aux autres modes de prise en charge qui regroupent la dotation nationale en faveur des réseaux de soins, les soins pour les ressortissants français à l'étranger ainsi que les dépenses médico-sociales non déléguées à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) comme les dépenses de centres de soins spécialisés pour les toxicomanes, les alcooliques...

Des sous-objectifs importants du point de vue de la procédure législative puisque désormais, et en application des nouvelles dispositions organiques, le Parlement exerce, à ce niveau, son pouvoir d'amendement⁵.

750. Le caractère non limitatif des objectifs de dépenses – Par définition *objectif de dépenses*, l'Ondam n'est en aucun cas limitatif en terme de crédits. Dès lors, des prestations ne sauraient être refusées alors même qu'elles s'imputeraient en dépassement des crédits prévus. Cet objectif n'a d'ailleurs été respecté qu'une seule fois depuis la création des LFSS – la Cour des comptes dénonçant, dans son rapport 2003, ces dépassements systématiques « compte tenu de prévisions irréalistes dès l'origine ».

Se reporter au tableau n° 53, pour une appréciation des Ondam votés et réalisés.

b) La recherche d'un équilibre des finances sociales⁶

751. Parce que la LFSS fixe des objectifs de dépenses, l'équilibre du budget de la sécurité sociale ne saurait être qu'indicatif. Sur ce point, la position du Conseil constitutionnel était toutefois réservée – 18 décembre 1997, Loi de

5. Cf. n° 787.

6. Cf. n° 203 et s. – Développements consacrés au déséquilibre de la sécurité sociale.

financement de la sécurité sociale pour 1998, 393 DC – décision à l'occasion de laquelle le Conseil constitutionnel a admis que le rétablissement de l'équilibre financier de la sécurité sociale pouvait justifier que le versement des allocations familiales soit soumis à conditions de ressources. L'équilibre recherché n'impose toutefois pas qu'il soit réalisé *pour chaque branche et pour chaque régime au cours de chaque exercice* – Cons. const., 18 décembre 2001, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, 453 DC.

Document n° 48 – Rapport Marini sur les prélèvements obligatoires et leur évolution – Sénat n° 55 – 5 novembre 2003 (extrait)

La hausse des dépenses sociales est une tendance générale depuis le début des années 1990.

Il faut en particulier souligner la forte progression de la part des dépenses d'assurance-maladie dans le PIB : l'ONDAM représentant en effet 7,3 % du PIB en 1997 et 7,7 % en 2002 contre 6,1 % en 1981.

Dans son rapport sur la sécurité sociale datant de septembre 2003, la Cour des comptes souligne que « l'écart de croissance entre le PIB et la consommation finale des ménages d'une part, les dépenses d'assurance-maladie d'autre part, se creuse nettement en 2001 et 2002. L'écart annuel moyen de croissance entre PIB et dépenses d'assurance-maladie est de 1,47 point entre 1990 et 2002 et de 3,1 points en 2001-2002. D'environ 15 points entre 1996 et 2000, l'écart cumulé passe de 20 points en 2001 à 28 points en 2002 ».

Dès lors, elle en conclut que « la marche d'escalier observée dans la croissance des dépenses d'assurance-maladie depuis 2000 constitue un échec du système de régulation actuel ».

Plus récemment, il faut noter également une hausse des dépenses consacrées au risque vieillesse, passées de 7,7 % du PIB en 1981 à 8,8 % en 1997 et près de 9 % en 2002. Le vieillissement de la population française ainsi que l'arrivée massive de générations à l'âge de la retraite devraient encore alourdir les dépenses de la branche vieillesse de la sécurité sociale.

Dans son rapport de septembre 2003, la Commission des comptes de la sécurité sociale note ainsi que « si la dégradation se poursuit au rythme des années précédentes pour la branche maladie, le fait nouveau de l'année 2004 est qu'elle touche à présent aussi les autres grandes branches, vieillesse et famille, qui voient disparaître en 2004 les excédents qu'elles avaient conservés jusque-là. Cette situation est vraisemblablement liée à la mauvaise conjoncture. Elle annonce des difficultés plus durables pour la branche vieillesse dont les dépenses seront accrues dès 2004 par certaines dispositions de la réforme des retraites et qui subira à partir de 2006 un afflux de nouveaux retraités ».

II – LE CONTENU FACULTATIF

752. Avec les nouvelles dispositions organiques, le contenu des LFSS peut se préciser au travers de dispositions rectificatives concernant l'année en cours. S'agissant d'une LFSS adoptée pour l'année à venir, un tel contenu est nécessairement facultatif et ne prendra place au sein d'une telle LFSS qu'en tant que de besoin.

Le contenu facultatif s'entend également des dispositions affectant directement l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale ou améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des LFSS.

Les dispositions organiques prévoient aussi que les dispositions législatives ou réglementaires *susceptibles d'avoir un effet sur les recettes ou les dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, des organismes concourant à leur financement ou des organismes chargés de l'amortissement de leur dette, les conséquences de chacune d'entre elles doivent être prises en compte dans les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses de la plus prochaine loi de financement*. Saisi de la loi de finances rectificative pour 2000, le Conseil constitutionnel a, dans ce cadre, censuré l'affectation au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (Forec), le reliquat du droit de consommation des tabacs manufacturés perçus par l'État au titre de l'année 2000 au motif que les dispositions du II de l'article LO 111-3 du Code de la sécurité sociale avaient pour objet « de faire obstacle à ce que les conditions générales de l'équilibre financier, telles qu'elles résultent de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, modifiée le cas échéant, par des lois de financement rectificatives, ne soient affectées par l'application de textes législatifs ou réglementaires dont les incidences sur les conditions de cet équilibre, dans le cadre de l'année, n'auraient pu au préalable, être appréciées et prise en compte par une des lois de financement susmentionnées » – Cons. const., 28 décembre 2000, Loi de finances rectificatives pour 2000, 441 DC.

753. L'élargissement du domaine du contenu facultatif – La loi organique de 2005 a conduit à élargir le contenu du domaine facultatif – et notamment, à y intégrer des mesures auparavant censurées par le Conseil constitutionnel comme cavaliers sociaux. Ainsi en va-t-il des dispositions

- affectant les recettes ou ayant un impact sur les dépenses des années ultérieures à l'année à venir ;
- modifiant les règles relatives à la gestion des risques ou les règles d'organisation ou de gestion interne des régimes ;
- relatives à l'amortissement de la dette ou à la mise en réserve de recettes pour l'avenir.

III – LE CONTENU INTERDIT

754. La notion de cavalier social⁷ – À l'instar des lois de finances et de leurs cavaliers budgétaires⁸, les lois de financement de la sécurité sociale connaissent également un domaine interdit. Les cavaliers introduits sont alors dénommés cavaliers sociaux – art. LO 111-3 de la loi organique 22 juillet 1996 : les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent comporter que des dispositions affectant directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base

7. Voir Damarey (S.), *Manuel – Exécution et contrôle des finances publiques*, coll. Fac-Universités, Gualino éditeur, n° 392 et s.

8. Cf. n° 520 et s.

ou améliorant le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

755. La censure des cavaliers sociaux – Sur cette base, le Conseil constitutionnel a censuré les modifications apportées à l'assiette de la contribution pour le remboursement de la dette sociale – Cons. const., 19 décembre 2000, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, 437 DC (estimant que cette caisse n'était pas un organisme créé pour concourir au financement des régimes obligatoires de base et qu'en conséquence, la disposition portant modification de l'assiette de la contribution pour le remboursement de la dette sociale était dépourvue d'effets financiers directs sur l'équilibre financier de ces régimes) ; l'interdiction de vente des paquets de moins de vingt cigarettes – Cons. const., 16 décembre 2004, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, 508 DC ; le dépôt par le Gouvernement au Parlement d'un rapport sur l'influence des laits maternels de substitution dans le développement de l'obésité infantile – Cons. const., 15 décembre 2005, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, 528 DC.

Ainsi que le souligne J.-P. Camby, « s'agissant des cavaliers sociaux, il a fallu que le Conseil constitutionnel réagisse fermement face à une dérive inquiétante qui apparentait les lois de financement à des textes portant diverses dispositions « d'ordre social » – « Cavaliers » in *Constitution et finances publiques, Mélanges L. Philip*, Economica 2005 p. 326.

Dès la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, le Conseil constitutionnel constatait, dans son communiqué de presse, que « les lois de financement de la sécurité sociale tendent à s'alourdir progressivement de dispositions diverses d'ordre social. Symptomatique à cet égard est la disparition des lois DDOS (diverses dispositions d'ordre social) et DMOS (diverses mesures d'ordre social) depuis 1996. Cette inflation législative s'accommode mal des délais de vote, conçus pour des textes d'orientation brefs, non pour des catalogues de mesures disparates ». En effet, et ainsi que le relève J.-E. Schoettl, « l'article 47-1 de la Constitution donne à la procédure d'adoption des lois de financement de la sécurité sociale un caractère d'urgence : lecture unique et adoption définitive dans de brefs délais. Il s'ensuit qu'un cavalier social est une disposition législative qui n'a pas été adoptée selon les règles de compétence et de procédure applicables à la loi ordinaire » – Note sous Cons. const., 15 décembre 2005, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, 528 DC, *RFDA* 2006 p. 134.

B. Des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses

756. Les lois de financement diffèrent manifestement des lois de finances en ce que les premières fixent des objectifs de dépenses et des prévisions de recettes qui peuvent se traduire par un dépassement desdits objectifs – tandis que les lois

de finances déterminent des plafonds de dépenses et autorisent la perception des recettes.

Un lien étroit s'établit toutefois entre ces deux types de lois car les lois de financement de la sécurité sociale, si elles fixent l'ensemble des recettes de la protection sociale de base, ne délivrent toutefois pas une autorisation de percevoir les impôts affectés à la sécurité sociale. Sur ce point, les finances sociales dépendent de la loi de finances de l'année qui, en son article premier, autorise la perception des impôts, produits et revenus affectés à l'État, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir.

Document n° 49 – Assemblée nationale, Avis n° 2244 relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, 12 avril 2005 (extrait)

« Le Parlement adopte des *lois de financement* et non des *lois de finances*. La rédaction des dispositions constitutionnelles relatives aux lois de financement mentionne des *prévisions de recettes* et des *objectifs de dépenses*, non des recettes et des dépenses. À titre de comparaison, les lois de finances fixent les *ressources* et les *charges* de l'État. Conformément à l'article 34 de la Constitution, la loi de financement fixe les *conditions générales de l'équilibre financier* de la sécurité sociale, ce qui n'est pas la même chose que de déterminer l'équilibre de la sécurité sociale.

À la différence des crédits ouverts par la loi de finances, les prestations servies par les régimes de sécurité sociale s'apparentent à des droits versés en contrepartie de cotisations. Pour reprendre l'analogie avec les lois de finances, il ne s'agit pas de crédits limitatifs mais bien de crédits évaluatifs.

Contrairement à certaines dépenses, et par exemple à celles relatives au versement des rémunérations des agents de l'État, le montant total des dépenses peut être difficile à évaluer en raison de facteurs exogènes ; ainsi, s'agissant de l'assurance-maladie, une soudaine épidémie de grippe a un impact sur les dépenses. Les comportements privés des acteurs ont également leur part d'influence qu'il s'agisse du versement des prestations familiales ou de la décision d'anticiper un départ à la retraite. Les résultats agrégés de ces décisions individuelles ne sont pas neutres sur l'évolution des dépenses de chaque branche. (...).

La meilleure illustration de ce débat sur la nature des lois de financement de sécurité sociale réside dans la discussion et l'adoption de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam). En adoptant la loi de finances, le Parlement n'autorise qu'un plafond de dépenses. Cette autorisation ne vaut pas obligation de dépenses. En revanche, le respect du plafond est impératif. Il est garanti par la mise en œuvre de diverses procédures comme les annulations, les transferts ou les virements de crédits. Ces procédures donnent lieu à l'information des commissions des finances du Parlement et, le cas échéant, à l'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances, conformément à l'article 10 de la LOLF. L'Ondam correspond pour sa plus grande partie à des prestations de l'assurance-maladie. Ces prestations, dès que leurs conditions de versement sont réunies, doivent être versées. À titre d'exemple, il ne saurait être question d'arrêter le remboursement des consultations de médecins à partir du 1^{er} décembre de l'année, le plafond de l'Ondam ayant été dépassé. (...) Une des conséquences de cette caractéristique est qu'à l'exception de 1997 – année de l'application de la première loi de financement de la sécurité sociale – l'Ondam n'a jamais été respecté, même si l'ampleur des dépassements constatés a varié.

757. En revanche, les lois de financement contiennent également des plafonds d'emprunt qui correspondent aux autorisations données par le Parlement de recourir à l'emprunt pour financer les besoins de trésorerie de la sécurité sociale. Un régime de sécurité sociale peut être autorisé par le Gouvernement à dépasser la limite à laquelle la LFSS l'a autorisé à emprunter pour financer ses besoins de trésorerie. Ces plafonds d'emprunt ne peuvent toutefois être dépassés qu'en cas d'urgence. Ces dépassements sont autorisés par décret en Conseil des ministres pris après avis du Conseil d'État et information des commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale. La ratification de ces décrets doit être demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale. Ce dispositif, précisé par l'article LO 111-9-2 du Code de la sécurité sociale (tel que résultant de la loi organique du 2 août 2005) a été utilisé à quatre reprises entre 1997 et 2003. Depuis, le Gouvernement a procédé à un ajustement des plafonds à un niveau suffisamment élevé lui évitant d'utiliser de nouveau et depuis cette procédure de dépassement.

**TABLEAU N° 70 – DÉCRETS PORTANT RELÈVEMENT DU PLAFOND
DES AVANCES DE TRÉSORERIE
AU RÉGIME GÉNÉRAL DE SÉCURITÉ SOCIALE**

Année	Référence du décret	Plafond fixé par la LFSS (en milliards de francs puis en milliards d'euros)	Plafond fixé par le décret (en milliards de francs puis en milliards d'euros)
1997	n° 97-918 du 8 octobre 1997	66 MdF	80 MdF
1998	n° 98-753 du 26 août 1998	20 MdF	29 MdF
1999	n° 99-860 du 7 octobre 1999	29 MdF	31 MdF
2003	n° 2003-921 du 26 septembre 2003	12,5 M d'euros	15 M d'euros

Source : Direction de la Sécurité sociale et site Legifrance.

Section 1

Les principes budgétaires appliqués aux lois de financement de la sécurité sociale

758. Les lois de financement de la sécurité sociale doivent être élaborées dans le respect de principes budgétaires semblables à ceux appliqués au budget de l'État⁹. L'annualité, l'unité et l'universalité des lois de financement auxquelles

9. Cf. n° 551 et s. – Développements consacrés aux principes budgétaires appliqués à l'État.

s'ajoute l'équilibre financier de la sécurité sociale. Bien évidemment, et à l'instar de ce qu'ont connu les lois de finances au travers des saisines constitutionnelles, la sincérité s'est également imposée comme principe budgétaire et s'est concrétisée avec la certification des comptes opérée par la Cour des comptes en termes de régularité, de sincérité et de fidélité.

§1. Le principe d'annualité

759. Formellement, les LFSS satisfont au principe d'annualité. La LFSS est votée chaque année pour une année. Mais les nouvelles dispositions organiques ont inscrit les LFSS dans une dimension pluriannuelle au travers de dispositions :

- relatives au dernier exercice clos ;
- relatives à l'exercice en cours ;
- affectant l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année à venir mais également pour les exercices ultérieurs – notamment avec la présentation pour les quatre années à venir des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, ainsi que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie. Des prévisions qui doivent être établies de manière cohérente avec le rapport économique et financier porté en annexe au projet de loi de finances¹⁰. Chaque année, la LFSS devra retracer les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses conformément au cadrage quadriennal.

La nouvelle démarche objectifs / résultats introduite par la loi organique du 2 août 2005 est également présentée dans une perspective pluriannuelle avec la présentation, en annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, des programmes de qualité et d'efficacité relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale pour les années à venir ainsi que des objectifs pluriannuels de gestion fixés aux organismes des régimes obligatoires de base.

§2. L'unité et l'universalité des lois de financement

760. Les nouvelles dispositions organiques entendent assurer l'unité et l'universalité des LFSS par la présentation des dépenses et recettes de l'ensemble des régimes obligatoires. La loi organique de 1996 limitait, en effet, le champ des LFSS aux régimes comptant plus de 20 000 cotisants¹¹ et n'intégrait les apports

10. Cf. n° 666.

11. Désormais, et en application des nouvelles dispositions organiques, les parlementaires pourront se prononcer sur les régimes de sécurité sociale comptant moins de 20 000 cotisants à l'instar de la Caisse nationale de retraite des personnels de l'Opéra national de Paris, la Caisse de retraite du personnel de la Comédie française, le Régime de retraite de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, le Régime de retraite du personnel du port autonome de Strasbourg, les Régimes des assemblées parlementaires et du Conseil économique et social ou encore la Seita, l'Imprimerie nationale...

des organismes concourant au financement des régimes de sécurité sociale que s'ils participaient à ce financement pour les exercices considérés. Désormais, le périmètre des LFSS est étendu et permet ainsi aux parlementaires d'avoir une connaissance plus précise des domaines de sécurité sociale – en intégrant notamment la Cades ainsi que le Fonds de réserve pour les retraites.

Mais au-delà de cette dimension, le principe d'universalité, en matière de LFSS, n'emporte pas la même intensité que pour le budget de l'État. En effet, l'affectation est la règle dès lors que les finances sociales reposent sur le principe d'autonomie et de séparation des branches. Cette autonomie justifie que les parlementaires se prononcent sur l'équilibre par branche indépendamment de l'équilibre général de la sécurité sociale.

§3. Le principe d'équilibre

761. L'équilibre financier de la sécurité sociale – La révision constitutionnelle de février 1996, en créant les LFSS, a également précisé, en modifiant l'article 34 de la Constitution, que « les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ».

La loi organique de 1996 n'a pas organisé l'équilibre du budget de la sécurité sociale. Ce sont des objectifs de dépenses par branche qui ont été fixés par les LFSS. Par ailleurs, les prévisions de recettes étaient présentées par catégorie.

Techniquement, il était donc impossible de confronter les recettes et les dépenses et donc de déterminer le solde général de la sécurité sociale. Par ailleurs, et à la différence des LFI, les LFSS ne comportent pas d'article d'équilibre.

Le texte de 1996 faisait uniquement référence à l'équilibre du régime général. La vision de l'équilibre de la sécurité sociale est donc nécessairement partielle.

Comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, 18 décembre 2001, 453 DC, « l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale n'impose pas que cet équilibre soit strictement réalisé pour chaque branche et pour chaque régime au cours de chaque exercice ». En d'autres termes, une mesure peut être envisagée dès lors qu'eu égard à son objet, son montant et à la situation financière des caisses de sécurité sociale, ladite mesure *n'a pas une incidence telle qu'il serait porté atteinte aux conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale* – Cons. const., 29 décembre 2003, Loi de finances pour 2004, 489 DC.

762. L'équilibre financier apprécié par branche – Les nouvelles dispositions organiques telles qu'elles résultent de la loi du 2 août 2005 étendent le champ des lois de financement à l'ensemble des régimes. Ce faisant, l'équilibre

est désormais précisé au travers des soldes par branche pour l'ensemble des régimes de base et le régime général. Très concrètement, la loi organique de 2005 permet de déterminer les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale sous trois dimensions :

- la prévision des recettes par branche (permettant d'établir un parallèle avec les dépenses) ;
- l'adoption de tableaux d'équilibre (établis par branche) ;
- et la fixation des plafonds d'avances de trésorerie (et notamment la détermination des ressources non permanentes permettant de couvrir les besoins de trésorerie).

Les implications de ce principe d'équilibre pour les finances sociales pourraient être revisitées suite aux propositions formulées à l'issue de la Conférence nationale des finances publiques qui s'est tenue le 28 mai 2008. Proposition a été faite d'introduire une obligation de vote à l'équilibre des lois de financement de la sécurité sociale. Proposition qui peut être introduite dans la Constitution à l'occasion de sa révision.

763. L'équilibre financier de la sécurité sociale affecté par les lois de finances. L'équilibre des lois de financement de la sécurité sociale peut être affecté par les dispositions retenues en lois de finances. Le Conseil constitutionnel a encadré cette possibilité en précisant que les modifications apportées par la loi de finances ne devaient pas affecter « les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale (...) alors qu'aucune loi de financement de la sécurité sociale n'a pris en compte cette incidence et qu'aucune ne pourra plus le faire d'ici à la fin de l'exercice » – Cons. const., 28 décembre 2000, Loi de finances rectificative pour 2000, 441 DC.

Une dépendance amplifiée par les dispositions de la Lolf. En effet, l'article 36 de ce texte prévoit que « l'affectation totale ou partielle à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances ». En décembre 2003, l'adoption des projets de loi de finances initiale et de financement de la sécurité sociale pour 2004 ont illustré cette dépendance au travers du régime juridique de la fiscalité du tabac dont l'assiette et le taux ont été déterminés en loi de financement et l'affectation en loi de finances initiale.

§4. Le principe de sincérité

764. L'invocation d'une méconnaissance du principe de sincérité – Évoqué pour la première fois à l'occasion de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 – Cons. const., 21 décembre 1999, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, 422 DC, le principe de sincérité a, jusqu'à présent, toujours été écarté et n'a donc jamais motivé une censure constitutionnelle. Ainsi, dans sa décision relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001,

alors que les sénateurs contestent l'évaluation de l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie – laquelle était, selon eux, dépourvue de tout caractère objectif et rationnel –, le Conseil constitutionnel a retenu que l'estimation n'était pas entachée d'une erreur manifeste dès lors que l'objectif dont la sincérité a été contestée, a été déterminé en tenant compte à la fois des dépenses réelles observées en 2000 et de la progression de ces dépenses attendues pour l'année 2001 – Cons. const., 19 décembre 2000, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, 437 DC.

Dans le même sens, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 a été contestée, tant par les députés que par les sénateurs, à raison de l'absence de réalisme de certaines prévisions. Le Conseil constitutionnel a, de la même manière, estimé « qu'il ne ressort pas des éléments fournis au Conseil constitutionnel que les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses, présentés pour 2002, soient entachés d'une erreur manifeste, compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation et des incertitudes particulières relatives à l'évolution de l'économie en 2002 » – Cons. const., 18 décembre 2001, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, 453 DC.

L'insincérité des dispositions contenues dans la LFSS a été de nouveau soulevée à propos des lois de financement ultérieures. Sur le même fondement, le Conseil constitutionnel a refusé de censurer dès lors qu'aucune erreur manifeste ne pouvait être relevée – 12 décembre 2002, LFSS pour 2003, 463 DC ; 11 décembre 2003, LFSS pour 2004, 486 DC ; 15 décembre 2004, LFSS pour 2005, 508 DC.

Pour la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, les parlementaires ont également reproché au Gouvernement de lui avoir dissimulé jusqu'à « la dernière minute » ses intentions concernant la prise en charge des exonérations de cotisations de sécurité sociale dont est assorti le contrat d'avenir institué par le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale. Le Conseil Constitutionnel a estimé « que, si cette volonté ne s'est pour la première fois traduite dans un texte soumis au Parlement que le 1^{er} décembre 2004, alors même que la commission mixte paritaire avait déjà été réunie sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, cette circonstance n'est pas critiquable ; qu'en effet, la loi déferée n'avait pas encore été définitivement adoptée ; qu'en outre, l'intention du Gouvernement de ne pas compenser les exonérations de cotisations sociales accompagnant les contrats d'avenir avait été formulée avant que ne débute l'examen en première lecture tant de la loi de programmation pour la cohésion sociale que de la loi de financement de la sécurité sociale ».

765. Un équilibre financier sincère – Comme pour les finances de l'État et les finances locales, un lien évident s'établit entre sincérité et équilibre budgétaires. Comme l'a précisé le Conseil constitutionnel, « les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année en cours et l'année à venir doivent être établies de façon sincère », « cette sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de cet équilibre ; qu'il

s'ensuit, d'une part, que l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie doit être initialement établi par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale ; que, d'autre part, il appartient au Gouvernement d'informer le Parlement, en cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à remettre en cause les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et, dans ce cas, de corriger les prévisions initiales » – Cons. const., 15 décembre 2005, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, 528 DC.

766. La certification des comptes de la sécurité sociale – La sincérité se concrétise également au travers des dispositions relatives à la certification des comptes du régime général par la Cour des comptes. Reprenant sur ce point, les dispositions introduites par la loi de financement pour 2005 (art. L. 114-6, CSS), l'article LO 111-3, VII prévoit, en effet que les comptes des régimes et organismes de sécurité sociale doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière. Cette certification sera l'occasion pour la Cour des comptes de se prononcer sur la cohérence des tableaux d'équilibre des régimes du dernier exercice clos (art. LO 111-3, VIII, 3°, CSS)¹².

Section 2

L'adoption des lois de financement de la sécurité sociale

767. L'adoption des lois de financement de la sécurité sociale conjugue élaboration du projet de loi de financement de la sécurité sociale, dépôt du texte dans les délais fixés sur les bureaux des assemblées parlementaires et adoption, par ces dernières, du texte présenté selon les procédures prévues par les dispositions organiques.

§1. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale

768. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale – d'initiative gouvernementale – s'élabore selon un échéancier pré-déterminé – associant désormais, selon une inspiration purement lolfienne, les parlementaires au travers d'un débat similaire au DOB engagé dans le cadre de l'adoption de la LFI¹³. Cette inspiration se retrouve également dans le contenu de la LFSS laquelle devra, à compter de la LFSS pour 2008, s'inscrire dans une démarche d'objectifs et de résultats.

12. Sur la certification des comptes de la sécurité sociale – voir Damarey (S.), *Manuel – Exécution et contrôle des finances publiques*, coll. Fac-Universités, Gualino éditeur, n° 845.

13. Cf. n° 663 et s. – Développements consacrés au débat d'orientation budgétaire.

A. L'élaboration du projet de LFSS

769. Ainsi que le précise l'article LO 111-5-1 du Code de la sécurité sociale, le ministre chargé de la sécurité sociale prépare, sous l'autorité du Premier ministre, les projets de loi de financement de la sécurité sociale, qui sont délibérés en Conseil des ministres.

En vue de cette préparation, les organismes gestionnaires d'un régime obligatoire de protection sociale doivent transmettre au ministre chargé de la sécurité sociale, les données dont ils disposent concernant les recettes et les dépenses relatives au dernier exercice clos et à l'année en cours, ainsi que leurs perspectives d'évolution au titre des quatre années à venir (art. LO 111-5-2, CSS).

770. Le débat d'orientation des finances sociales – Un débat peut également être organisé devant l'Assemblée nationale et le Sénat – de manière concomitante au DOB se déroulant dans le cadre de l'élaboration du PLFI – sur la base d'un rapport présenté par le Gouvernement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire. Ce rapport concerne les orientations des finances sociales et comporte une description des grandes orientations de sa politique de sécurité sociale au regard des engagements européens de la France ainsi qu'une évaluation pluriannuelle de l'évolution des recettes et des dépenses des administrations de sécurité sociale ainsi que de l'Ondam.

Le projet de loi de financement élaboré, est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le 15 octobre ou, si cette date est un jour férié, le premier jour ouvrable qui suit.

B. L'introduction d'une démarche objectifs – résultats

771. Les indicateurs d'évaluation de l'activité de la sécurité sociale – Nouveauté introduite par la loi organique du 2 août 2005 – inspirée de la Lolf mais également par les conventions d'objectifs et de gestion signées entre l'État et les caisses nationales de sécurité sociale depuis 1996 –, la démarche *objectifs – résultats* qui conduit à présenter des programmes de qualité et d'efficacité de la politique de sécurité sociale pour chacune des branches. Une démarche mesurée au moyen d'indicateurs mettant en interaction des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés et les résultats obtenus.

Plusieurs perspectives sont poursuivies et notamment :

- apprécier l'effet des dépenses engagées et des recettes recouvrées en termes d'efficacité de la politique sociale ;
- mesurer l'accès de la population aux soins ;
- mesurer la fraude et les dispositifs de lutte contre la fraude ;
- apprécier la qualité du service rendu ;
- suivre l'évolution des coûts de gestion de chacune des branches.

Plus concrètement, les parlementaires envisagent d'apprécier, au travers de cette démarche, l'état de santé de la population ou le niveau de vie des retraités – Sénat Rapport n° 252, Projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, 16 mars 2005 et d'obtenir des réponses aux questions suivantes : À quoi servent les moyens attribués à la sécurité sociale ? Quels sont les objectifs fixés aux politiques de sécurité sociale ? Les résultats sont-ils à la hauteur des objectifs fixés ?

772. La création de tels indicateurs au sein des LFSS doit néanmoins s'articuler avec les indicateurs de performances définis dans le cadre de la Lolf. En effet, une liaison doit nécessairement s'effectuer avec la mission Santé ou encore la mission solidarité et intégration dont certains indicateurs englobent à la fois des actions de l'État et de la sécurité sociale. Ainsi, l'appréciation du coût unitaire du dépistage du cancer du sein, retenu dans le programme santé publique et prévention de la mission santé, doit-il tenir compte à la fois des dépistages financés par l'État et de ceux financés par la sécurité sociale – Sénat, Avis n° 256, Projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, 17 mars 2005.

Une démarche qui prend forme avec le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 – application différée pour une mise en œuvre progressive de ces nouvelles dispositions.

§2. L'adoption parlementaire du budget de la sécurité sociale

773. Préalablement au travail législatif menant à l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale par le Parlement, le vote de ce dernier est éclairé au moyen d'une information parlementaire précisée par les nouvelles dispositions organiques.

A. L'information des parlementaires

774. Qu'elle soit jointe au projet de loi de financement, suscitée par des questions parlementaires ou renseignée par la Cour des comptes, l'information adressée aux parlementaires, prévue par la loi organique de 1996, a été précisée par celle du 2 août 2005.

Document n° 50 – Rapport AN n° 2246 (2004-2005) – Projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale (extrait)

« L'information des assemblées parlementaires sur les comptes sociaux est un souci presque aussi ancien que l'existence du système de sécurité sociale, puisqu'un décret du 19 juin 1956 prévoyait cette information dans le cadre du vote du budget de l'État. À partir de 1974, un jaune budgétaire intitulé « Effort social de la Nation » sera annexé à chaque projet de loi de finances et permettra d'avoir des estimations chiffrées sur les dépenses non seulement de la sécurité sociale mais plus largement de la protection sociale.

En 1987, le président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale de l'époque avait déposé une proposition de loi organique relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Cette proposition avait pour objet de saisir chaque année le Parlement d'un projet de loi sur les finances sociales, portant approbation d'un rapport sur les comptes prévisionnels des régimes obligatoires de base de sécurité sociale. La loi organique à laquelle cette proposition a donné lieu a subi la censure du Conseil constitutionnel, qui a considéré que « ces dispositions n'ont pas pour objet la détermination des matières qui sont du domaine de la loi mais qu'elles sont afférentes à la procédure législative – Cons. const., 7 janvier 1988, 87-234 DC –. Il était donc nécessaire de modifier la Constitution afin de permettre au Parlement de voter chaque année une loi relative à l'état prévisionnel des finances sociales ».

Ce sont les années 1990 qui permettront l'apparition, en deux temps, de lois spécialement dédiées au financement de la sécurité sociale.

La loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale prévoit une information globalisée du Parlement sur les comptes sociaux (...). Mais en dépit de l'information ainsi fournie au Parlement, ce dernier ne pouvait procéder à aucun vote.

Il fallut pour cela attendre la réforme de 1996, qui a permis la création des lois de financement de la sécurité sociale, avec une réforme constitutionnelle complétée par l'adoption d'une loi organique.

I – L'INFORMATION PRÉCISÉE PAR LA LOI ORGANIQUE DU 2 AOÛT 2005

775. L'information prévue par la loi organique de 1996 – Dans le cadre des dispositions organiques de 1996, les documents et annexes joints au PLFSS se détaillaient au travers d'un rapport gouvernemental comprenant « les orientations politiques de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale », de sept annexes (Annexe A – relative aux « données de la situation sanitaire et sociale de la population française » articulées autour de quatre thèmes : les français et leur santé, l'offre de soins, le financement, les données sur la situation sociale ; Annexe B – relative à la mise en œuvre des dispositions de la LFSS de l'exercice précédent – cette annexe mesure les écarts entre les prévisions et l'exécution des recettes et des dépenses (Ondam) ; Annexe C – qui décrit « l'évolution prévisible pour l'année en cours et l'année suivante, des recettes et des dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale comptant plus de 20 000 cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres et le cas échéant de leurs besoins de trésorerie en cours d'exercice ainsi que les perspectives d'évolution de ces recettes et dépenses pour les deux années postérieures ; Annexe D – décrivant, pour l'année en cours et l'année suivante, par catégorie, les ressources des régimes obligatoires de base ; Annexe E – qui fait apparaître, pour l'année n cours, les compensations financières entre régimes ; Annexe F – relative aux comptes du Fonds de solidarité vieillesse et la CADES ; Annexe G – retraçant pour les trois années précédentes, les comptes de la protection sociale et l'effort social de la nation. Doit également être joint le rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des LFSS – en application de l'article LO 111-4, CSS.

Ces documents sont dépourvus de valeur normative ainsi que l'a souligné le Conseil d'État – CE, 5 mars 1999, *Rouquette, Rec.*, p. 37 – « les orientations et les objectifs présentés par le rapport accompagnant la loi de financement de la sécurité sociale ne sont pas revêtus de la portée normative qui s'attache aux dispositions de celle-ci ».

Seules des dispositions organiques peuvent déterminer les documents et annexes déposés conjointement au PLFSS. Le Conseil constitutionnel l'a précisé à l'occasion de la LFSS pour 1999 laquelle prévoyait qu'un rapport sur l'état de la santé bucco-dentaire de la population devait être joint à l'une des annexes – Cons. const., 18 décembre 1998, Loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, 404 DC.

776. L'information précisée par la loi organique de 2005 – Les nouvelles dispositions organiques ont enrichi la documentation à disposition des parlementaires dans l'adoption de la LFSS. Désormais, le PLFSS est accompagné d'un rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général ainsi que l'Ondam pour les quatre années à venir. Prévisions qui doivent être établies de manière cohérente avec les perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques présentées dans le rapport joint au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 50 de la loi organique du 1^{er} août 2001.

Le PLFSS est également accompagné d'un rapport décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits constatés à l'occasion de l'approbation des tableaux d'équilibre relatifs au dernier exercice clos.

Neuf annexes accompagnent désormais ce dépôt :

1° une présentation des programmes de qualité et d'efficience relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale (comportant un diagnostic de situation, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs précis et une présentation des moyens mis en œuvre pour réaliser ces objectifs) ;

2° une présentation, pour les années à venir, des objectifs pluriannuels de gestion et les moyens de fonctionnement dont les organismes des régimes obligatoires de base disposent pour les atteindre ;

3° une présentation de la mise en œuvre des dispositions de la LFSS de l'année en cours et des mesures de simplification en matière de recouvrement des recettes et de gestion des prestations de sécurité sociale mises en œuvre au cours de cette même année ;

4° la liste et l'évaluation des recettes par catégorie et par branche ;

5° l'énumération des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale, l'évaluation de leur impact financier ainsi

que les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu ;

6° le détail des mesures affectant les champs respectifs d'intervention de la sécurité sociale, de l'État et des autres collectivités publiques ;

7° le périmètre de l'Ondam ainsi que sa décomposition en sous-objectifs ;

8° la présentation du compte définitif pour le dernier exercice clos – et les comptes prévisionnels pour l'année en cours et l'année suivante ;

9° la justification des besoins de trésorerie des régimes et organismes habilités à recourir à des ressources non permanentes.

777. Les délais fixés au dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale – Dans le dépôt du PLFSS comme dans celui des documents annexés, la date limite est fixée au 15 octobre (art. LO 111-6, CSS). Néanmoins, le Conseil constitutionnel a admis qu'un retard dans la distribution des annexes « n'est pas de nature à avoir vicié la procédure législative », dès lors que « ce retard, eu égard à sa durée, n'a pu avoir pour effet de priver l'Assemblée nationale de l'information à laquelle elle a droit pendant l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale » – Cons. const., 18 décembre 1997, LFSS pour 1998, 393 DC – en l'espèce, certaines annexes avaient été distribuées le 21 octobre. Un point rappelé par le Conseil constitutionnel à l'occasion de la révision du texte organique : « un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de financement ; que la conformité de la loi de financement à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de financement pendant toute la durée de celui-ci » – Cons. const., 29 juillet 2005, Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, 519 DC.

778. L'information ponctuelle adressée aux parlementaires – À ces informations, s'ajoute tous les trois ans, un document adressé au Parlement par le Gouvernement – en même temps que le PLFSS – présentant la liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et précisant le nombre de leurs cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres.

Par ailleurs, depuis 2002 et en application des dispositions de la Lolf (art. 52), en vue de l'examen des PLFI et PLFSS, *le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution. Ce rapport comporte également une évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement. Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.*

779. Les parlementaires ont également la possibilité, afin d'éclairer utilement leur vote, d'adresser au Gouvernement, avant le 10 juillet de chaque année, des questionnaires relatifs à l'application des LFSS. Le Gouvernement est tenu d'y répondre au plus tard le 8 octobre.

Le dispositif organique est, ici, similaire à celui introduit par la Lolf. Ainsi, les commissions parlementaires saisies au fond du PLFSS, suivent et contrôlent l'application de ces lois et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale. Dans ce cadre, il peut être procédé à toutes auditions jugées utiles et à toutes investigations sur pièces et sur place auprès des administrations de l'État, des organismes de sécurité sociale, des établissements publics compétents et de tout autre organisme privé gérant un régime de base de sécurité sociale légalement obligatoire. Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif demandés doivent être fournis, exception faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical (art. LO 111-9, CSS).

Est également prévue, en cas de difficulté à obtenir communication des renseignements demandés, la possibilité de demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte (art. LO 111-10, CSS).

II – L'ASSISTANCE DE LA COUR DES COMPTES

780. Ainsi que le prévoit la Constitution, la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

À cet effet, la Cour des comptes adresse au Parlement un rapport présentant une analyse de l'ensemble des comptes des organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle ainsi qu'une synthèse des rapports et avis émis par les organismes de contrôle placés sous sa surveillance.

Ce rapport est adressé au Parlement dès sa réalisation – en pratique, la Cour des comptes veille à ce qu'il le soit avant le 15 octobre – bien que cette date ne soit pas fixée par les textes.

Ce rapport permet notamment à la Cour des comptes de constater les écarts entre les prévisions de recettes et dépenses.

781. La Cour des comptes procède également à une certification des comptes de la sécurité sociale (art. LO 111-3, CSS et art. LO 132-2-1, C. jur. fin.) qui doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière des régimes et organismes de sécurité sociale. Ce rapport est remis au Parlement et au Gouvernement dès sa réalisation et au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle afférente aux comptes concernés¹⁴.

14. Sur la certification des comptes de la sécurité sociale, voir Damarey (S.), *Manuel – Exécution et contrôle des finances publiques*, coll. Fac-Universités, Gualino éditeur, n° 845.

782. Enfin, et ainsi que le prévoit l'article LO. 132-3-1 du Code des juridictions financières, *la Cour des comptes peut être saisie par les commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale, de toute question relative à l'application des lois de financement de la sécurité sociale et procède, dans ce cadre et à la demande de ces commissions, aux enquêtes sur les organismes soumis à son contrôle*. Adressées aux commissions qui en ont fait la demande, les conclusions de l'enquête sont publiées à leur demande.

B. L'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale

783. L'adoption des lois de financement de la sécurité sociale s'effectue dans des délais – constitutionnellement garantis –, selon des modalités précises conduisant à distinguer les différentes parties des lois de financement. Transposant un pouvoir d'amendement rénové tel que résultant de la Lolf, les parlementaires ont également introduit, à l'occasion de la révision organique de 2005, la possibilité d'amendements portant sur les sous-objectifs prévus en lois de financement.

I – LES DÉLAIS D'ADOPTION DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

784. **Le dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale** – À l'instar des lois de finances, les lois de financement sont examinées en premier lieu par l'Assemblée nationale – conformément aux dispositions de l'article 39 de la Constitution telles que modifiées par la révision constitutionnelle de février 1996.

785. **Les délais fixés aux débats parlementaires** – Ainsi que le précise l'article 47-1 de la Constitution, les parlementaires disposent d'un délai de 50 jours pour adopter la LFSS. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans ce délai, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance.

Plus précisément, l'Assemblée nationale dispose, en première lecture, d'un délai de 20 jours ; tandis que le Sénat dispose, en première lecture, d'un délai de 15 jours. Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée dans ce délai, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans le délai de 15 jours. Il est ensuite procédé selon la procédure d'urgence prévue par l'article 45 de la Constitution.

Précisons que le calcul des délais s'effectue à compter de la mise en distribution de la dernière annexe et non à compter du dépôt du projet lui-même – et que le dépôt doit avoir lieu au plus tard le 15 octobre. Un éventuel retard dans la distribution des annexes n'est toutefois pas de nature à vicier la procédure législative dès lors que « ce retard, eu égard à sa durée, n'a pu avoir pour effet de priver l'Assemblée nationale de l'information à laquelle elle a droit pendant l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale » – Cons. const.,

18 décembre 1997, Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, 393 DC (en l'espèce, les annexes avaient été distribuées le 21 octobre).

Très concrètement, l'examen du projet de LFSS s'articule avec celui de la LFI. Ainsi, la première lecture à l'Assemblée nationale a généralement lieu durant la dernière semaine du mois d'octobre, entre l'examen de la première partie du PLF et celui de la deuxième partie. Puis le projet est transmis au Sénat qui l'examine, généralement, avant d'examiner en première lecture le PLF.

Ces stricts délais sont justifiés par la nécessité d'une promulgation de la LFSS au plus tard le 31 décembre. Néanmoins, le Conseil constitutionnel a estimé « que la circonstance que le Sénat a disposé d'un jour de plus pour l'examen, en première lecture, du projet de loi de financement de la sécurité sociale ne constitue pas une irrégularité de nature à vicier la procédure législative, dès lors que les délais d'examen du texte en deuxième lecture par les deux assemblées n'ont pas été affectés par le jour d'examen supplémentaire dont a bénéficié le Sénat » – Cons. const., 21 décembre 1999, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, 422 DC.

En pratique, les parlementaires devront avoir adopté la LFSS pour le 8 décembre au plus tard. Ceci afin que soit respecté le délai de saisine de 15 jours qui doit précéder la promulgation du texte ainsi que le délai de 8 jours imparti au Conseil constitutionnel pour statuer, en urgence, après saisine éventuelle.

II – LES MODALITÉS DE VOTE DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

786. La présentation en quatre parties de la LFSS conditionne sa procédure d'adoption. En effet, chacune des parties doit être votée dans l'ordre de présentation affiché par la LFSS, à savoir les dispositions relatives au dernier exercice clos, suivies des dispositions rectificatives pour l'année en cours, puis les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir et enfin, les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir.

Il en va de même pour l'adoption des LFSSR pour lesquelles un vote doit avoir lieu successivement sur les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général puis sur les dispositions relatives aux dépenses.

Les recettes sont présentées par branche (et non plus par catégorie, comme c'était le cas avec la loi organique de 1996) et se traduisent au travers des soldes des tableaux d'équilibre. Ces derniers font l'objet de votes distincts selon qu'il s'agit de l'ensemble des régimes obligatoires de base, du régime général ou des organismes concourant au financement de ces régimes.

Ces modalités de vote conduisent les parlementaires à voter les soldes des régimes et donc de porter à connaissance des parlementaires, au travers de ce détail, les équilibres des régimes de sécurité sociale. Chaque objectif de dépenses par branche, décomposé le cas échéant en sous-objectifs, fait l'objet

d'un vote unique portant tant sur l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale que sur le régime général. L'Ondam de l'ensemble des régimes obligatoires de base, décomposé en sous-objectifs, fait l'objet d'un vote unique.

787. Le pouvoir d'amendement des parlementaires – S'agissant du pouvoir d'amendement détenu par les parlementaires dans le cadre de l'adoption des lois de financement, le législateur organique a transposé, à l'occasion de la loi du 2 août 2005, le dispositif prévu par la Lolf. L'article LO 111-7-1 du Code de la sécurité sociale précise ainsi qu'*au sens de l'article 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements aux projets de loi de financement de la sécurité sociale s'appliquant aux objectifs de dépenses, de chaque objectif de dépenses par branche ou de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie*. Ce dispositif permet aux parlementaires de présenter des amendements majorant le montant d'un ou de plusieurs sous-objectifs inclus dans un objectif, à condition de ne pas augmenter le montant de celui-ci.

Bibliographie

- Aglae (M.-J.), « Les cavaliers sociaux », *RDP* 2000, p. 1153.
- Sénat, Rapport n° 298, avril 2006, La tarification à l'activité à l'hôpital : la réforme au milieu du gué.

L'élaboration du budget de l'Union européenne

Plan du chapitre

Section préliminaire : La structure du budget européen

Section 1 : Les principes budgétaires de l'Union européenne

§1 : Un principe d'annualité aménagé

§2 : Les principes d'unité et de vérité budgétaires

§3 : Le principe d'universalité budgétaire

§4 : Le principe de spécialité

§5 : Le principe de bonne gestion financière

§6 : Le principe de transparence

§7 : Le principe d'unité de compte

§8 : Le principe d'équilibre

Section 2 : La répartition institutionnelle des compétences en matière financière

§1 : La détermination du cadre d'élaboration du budget européen

§2 : La procédure budgétaire d'adoption du budget européen

Résumé

Le budget de l'Union européenne s'élabore dans un contexte financier prônant, parmi ses principes budgétaires, les vertus de la vérité, de la transparence et de la bonne gestion financière aux côtés des traditionnels et classiques principes d'annualité, d'unité, d'universalité ou encore d'équilibre budgétaire. Dans ce périmètre élargi, les instances européennes collaborent dans l'élaboration d'un budget annuel qui s'inscrit dans les dimensions précisées par les perspectives financières.

788. Tel qu'il est défini par le règlement financier n° 1605/2002 du 25 juin 2002¹, le budget est l'acte qui prévoit et autorise, pour chaque exercice, l'ensemble des recettes et des dépenses estimées nécessaires de la Communauté européenne et de la Communauté de l'énergie atomique.

Les modalités d'élaboration du budget de l'Union européenne sont contenues

1. Cf. n° 424 et s.

dans le règlement financier du 25 juin 2002 lequel détaille les principes budgétaires applicables ainsi que la procédure budgétaire applicable.

Section préliminaire

La structure du budget européen

789. Le budget comporte un état synthétique des recettes et des dépenses et une présentation par section, des recettes et dépenses des institutions. Huit sections doivent être distinguées : Section 1 – Parlement ; Section 2 – Conseil ; Section 3 – Commission ; Section 4 – Cour de justice ; Section 5 – Cour des comptes ; Section 6 – Comité économique et social ; Section 7 – Comité des régions ; Section 8 – Médiateur européen et Section 9 – Contrôleur européen de la protection des données.

Les recettes de la Commission ainsi que les recettes et les dépenses des autres institutions sont classées par l'autorité budgétaire en titres, chapitres, articles et postes suivant leur nature ou leur destination. Un titre correspond à un domaine politique et un chapitre correspond, en principe, à une activité. Pour une présentation de cette architecture au travers du budget 2008 – <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-fr.htm>

790. La politique européenne engagée sur ces bases financières, est limitée par ces dernières dès lors que, et ainsi que le précise l'article 5-2 du règlement financier, aucune dépense ne peut être engagée ni ordonnancée au-delà des crédits autorisés. Néanmoins, chaque section du budget peut comporter un titre *crédits provisionnels*. Ces derniers sont envisageables en l'absence d'acte de base pour l'action concernée au moment de l'établissement du budget ou en cas d'incertitude, fondée sur des motifs sérieux, sur la suffisance des crédits ou sur la possibilité d'exécuter, dans des conditions conformes à la bonne gestion financière, les crédits inscrits sur les lignes concernées. Les crédits provisionnels ne peuvent être utilisés qu'au terme d'une procédure de virement².

Section 1

Les principes budgétaires de l'Union européenne

791. Ainsi que l'indique le règlement financier, l'établissement et l'exécution du budget doivent respecter les quatre principes fondamentaux du droit budgétaire que sont l'unité, l'universalité, la spécialité et l'annualité budgétaire.

2. Cf. n° 801.

Doivent également être respectés les principes de vérité budgétaire, d'équilibre, d'unité de compte, de bonne gestion financière et de transparence. Si des exceptions peuvent être envisagées à ces principes, elles doivent être limitées à ce qui est strictement nécessaire.

§1. Un principe d'annualité aménagé

792. Les crédits inscrits au budget sont autorisés pour la durée d'un exercice budgétaire qui commence le 1^{er} janvier et s'achève le 31 décembre. Très concrètement, l'annualité suppose que le budget soit voté pour un exercice à la fois et que les crédits de cet exercice, tant en engagement qu'en paiement, soient en principe utilisés pendant ce même exercice.

793. Le cadrage pluriannuel du budget communautaire – Bien qu'annuel, le budget de l'Union européenne doit respecter un cadre financier pluriannuel qui s'établit actuellement sur une période de sept années. Ce cadre pluriannuel est fixé par une loi européenne prise par le Conseil, qui statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen qui s'est prononcé à la majorité.

Par ailleurs, le budget lui-même comporte une présentation des recettes de l'exercice concerné mais également de l'exercice précédent et de l'exercice $n - 2$ – et une présentation des crédits d'engagement et de paiement pour l'exercice concerné et l'exercice précédent, ainsi qu'une présentation des dépenses engagées et payées au cours de l'exercice $n - 2$.

L'annualité est également tempérée au travers de la technique des crédits dissociés et de la possibilité des reports de crédits.

A. Les crédits dissociés

794. La distinction entre crédits d'engagement et crédits de paiement – L'annualité budgétaire est aménagée au moyen de la technique des crédits dissociés permettant de distinguer les crédits d'engagement et les crédits de paiement. Cette dissociation permet de mener des actions pluriannuelles au moyen de crédits d'engagement qui correspondent au coût total de l'engagement juridique souscrit et de crédits de paiement qui permettent de couvrir les paiements qui découlent de l'exécution de l'engagement juridique souscrit au cours de l'exercice et/ou des exercices antérieurs.

Pour leur part, les crédits non dissociés permettent d'assurer l'engagement et le paiement des dépenses relatives à des actions annuelles au cours de chaque exercice.

B. Les reports de crédits

795. Par principe, les crédits non utilisés à la fin de l'exercice budgétaire sont annulés (art. 9, RF). Le règlement financier permet toutefois de reporter certains

crédits au budget de l'exercice suivant sur décision prise par l'institution concernée au plus tard le 15 février.

Peuvent faire l'objet d'un tel report, les crédits d'engagement des crédits dissociés et les crédits non-dissociés non encore engagés à la clôture de l'exercice pour lesquels la plupart des étapes préparatoires à l'acte d'engagement sont achevées au 31 décembre ou lorsque l'acte de base les concernant a été arrêté au cours du dernier trimestre de l'exercice.

Les crédits de paiement des crédits dissociés ne peuvent faire l'objet d'un report de crédits que pour couvrir des engagements antérieurs ou liés à des crédits d'engagement reportés.

Enfin, les crédits non dissociés, correspondant à des obligations régulièrement contractées à la clôture de l'exercice, bénéficient d'un report obligatoire au seul exercice suivant.

Par exception à ces possibilités de report, ne peuvent être reportés les crédits relatifs aux dépenses de personnel ainsi que les crédits mis en réserve.

S'agissant des recettes non utilisées au 31 décembre, le report est de droit.

C. La technique des douzièmes provisoires

796. Lorsque le budget n'est pas arrêté définitivement à l'ouverture de l'exercice budgétaire, c'est-à-dire au 1^{er} janvier, les crédits peuvent être ouverts selon le système des douzièmes provisoires (art. 273, TCE ; art. 315, Traité de Lisbonne).

En application de cette technique, les dépenses peuvent être effectuées mensuellement par chapitre, dans la limite du douzième des crédits ouverts au chapitre en question du budget de l'exercice précédent.

§2. Les principes d'unité et de vérité budgétaire

797. Le principe d'unité induit que l'ensemble des dépenses et des recettes soit regroupé au sein d'un seul et unique document. Mais l'unité budgétaire s'est progressivement formée au niveau européen. En effet, initialement, les crédits européens étaient répartis en cinq budgets (deux pour la CECA, deux pour Euratom et un pour la CEE).

Désormais, le budget de l'Union européenne s'entend d'un document unique avec quelques exceptions – et notamment la gestion hors budget des opérations du Fonds européen de développement, les dépenses du 3^e pilier (coopération judiciaire et policière). Certains crédits font également l'objet de budgets autonomes comme ceux de l'Agence européenne pour l'environnement.

§3. Le principe d'universalité budgétaire

798. L'unité budgétaire se double d'une universalité en application de laquelle l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des crédits de paiement.

Ce principe d'universalité induit la non-affectation et la non-contraction entre recettes et dépenses. La non-affectation interdit qu'un lien s'établisse entre une recette destinée à financer une dépense définie. La non-contraction interdit que les recettes et dépenses soient présentées sous forme de solde – ce afin d'assurer une présentation exhaustive et complète du budget.

799. Des exceptions ont toutefois été aménagées par le règlement financier – avec notamment la possibilité pour les États membres de contribuer, financièrement, à des programmes de recherche, – les participations de pays tiers ou d'organismes divers à des activités des Communautés, – les recettes provenant de la restitution des sommes qui ont été indûment payées, ou encore – les recettes provenant de tiers pour des fournitures, des prestations de services ou des travaux effectués sur leur demande...

La Commission peut également accepter toutes libéralités en faveur des Communautés, telles que des subventions, dons et legs. Mais l'acceptation de telles libéralités, dès lors qu'elles sont susceptibles d'entraîner des charges quelconques, est soumise à l'autorisation du Parlement européen et du Conseil, qui se prononcent dans un délai de deux mois à compter de la date de réception de la demande de la Commission.

§4. Le principe de spécialité

800. La spécialisation des crédits conduit à déterminer pour chaque crédit une destination précise. Cette spécialisation induit une répartition des crédits, pour chaque institution, en sections, titres, chapitres, ces derniers étant eux-mêmes subdivisés en articles et postes – suivant la nature ou la destination des crédits. Très concrètement, ce principe signifie que tout crédit doit avoir une destination déterminée et être affecté à un but spécifique afin d'éviter toute confusion d'un crédit avec un autre.

801. Les virements de crédits – Mais le principe est également aménagé par la technique des virements de crédits – à discrétion de l'institution ou soumis à la décision ou l'information préalable de l'autorité budgétaire (Conseil et Parlement).

Chaque institution peut procéder, à l'intérieur de sa section du budget, à des virements de titre à titre dans une limite totale de 10 % des crédits de l'exercice, de chapitre à chapitre et d'article à article. Trois semaines avant de procéder à de tels virements, les institutions doivent informer l'autorité budgétaire de leurs intentions.

Lorsque les virements de crédits envisagés concernent des dépenses découlant obligatoirement des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci, le Conseil, après consultation du Parlement européen, statue à la majorité qualifiée dans un délai de six semaines, sauf en cas d'urgence. Le Parlement européen rend son avis en temps utile pour permettre au Conseil d'en prendre connaissance et de statuer dans le délai indiqué. À défaut d'une décision du Conseil dans ce délai, les propositions de virement sont réputées approuvées.

Lorsque les virements de crédits envisagés concernent des dépenses autres que celles découlant obligatoirement des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci, le Parlement européen, après consultation du Conseil, statue dans un délai de six semaines, sauf en cas d'urgence. Le Conseil rend son avis à la majorité qualifiée, en temps utile pour permettre au Parlement européen d'en prendre connaissance et de statuer dans le délai indiqué. À défaut d'une décision dans ce délai, les propositions de virement sont réputées approuvées.

Ne peuvent être dotées de crédits par voie de virement que les lignes budgétaires pour lesquelles le budget l'autorise.

§5. Le principe de bonne gestion financière

802. Économie, efficacité et efficacie – Tel qu'il se définit par référence aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacie, le principe de bonne gestion financière, présenté comme un principe fondamental du droit budgétaire de l'Union européenne, vise à assurer que les activités de l'Union européenne atteignent leurs objectifs de manière efficace.

Précisant les perspectives d'économie, d'efficacité et d'efficacie de ce principe, l'article 27 du règlement financier indique que le principe d'économie prescrit que les moyens mis en œuvre par l'institution en vue de la réalisation de ses activités sont rendus disponibles en temps utile, dans les quantités et qualités appropriées et au meilleur prix ; le principe d'efficacité vise le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus ; le principe d'efficacie vise l'atteinte des objectifs spécifiques fixés et l'obtention des résultats escomptés.

Dans ce cadre, des objectifs spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés sont fixés pour tous les secteurs d'activité couverts par le budget et chaque institution procède à une évaluation de son activité au travers d'indicateurs de performances et en fonction d'objectifs définis.

Ces mesures doivent être adressées à l'autorité budgétaire par les administrations chargées de la dépense – chaque année dans les meilleurs délais et au plus tard, doivent figurer parmi les documents accompagnant l'avant-projet de budget.

Chaque institution veille, par contrôle interne, à sa bonne gestion financière et est relayée, dans cette appréciation, par la Cour des comptes européenne chargée de s'assurer de cette bonne gestion par audits externes.

§6. Le principe de transparence

803. Ainsi que le précise l'article 29 RF, le budget est établi, exécuté et fait l'objet d'une reddition de comptes dans le respect du principe de transparence. Très concrètement, cette transparence se formalise par la publication du budget et des budgets rectificatifs au Journal officiel des Communautés européennes – publication effectuée dans un délai de deux mois à compter de la date de l'arrêt définitif du budget par le Parlement européen.

Les états financiers consolidés doivent également être publiés au Journal officiel des Communautés européennes ainsi que les rapports de la gestion financière établis par chaque institution.

L'information concerne également les opérations d'emprunts et prêts contractés par les Communautés au bénéfice de tiers – information assurée par le biais d'annexes au budget.

§7. Le principe d'unité de compte

804. Le budget est établi, exécuté et fait l'objet d'une reddition des comptes en euros. Toutefois, pour les besoins de la trésorerie, le comptable peut être autorisé à effectuer des opérations dans les monnaies nationales.

§8. Le principe d'équilibre

805. La prohibition de l'endettement – Ainsi que le précise l'article 268 du TCE, le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses. Ce principe d'équilibre, repris par l'article 14 du règlement financier, exclut l'endettement. C'est donc la ressource RNB³ qui permet d'assurer cet équilibre, à la façon d'une variable d'ajustement.

Le solde de chaque exercice est inscrit dans le budget de l'exercice suivant en recette ou en crédit de paiement, selon qu'il s'agit d'un excédent ou d'un déficit. Régulièrement, l'exécution des budgets européens s'est traduite par un solde excédentaire – repris dans le budget de l'exercice suivant – CJCE, 31 mars 1992, *Conseil c./ Parlement*, Aff. 284/90, *Rec.*, p. 2277.

3. Cf. n° 223.

**TABLEAU N° 71 – SOLDES BUDGÉTAIRES DU BUDGET
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
(en milliards d'euros)**

Année	Solde
1996	+ 2,82
1997	+ 2,689
1998	+ 2,097
1999	+ 1,543
2000	+ 11,619
2001	+ 15,014
2002	+ 7,422
2003	+ 5,484
2004	+ 2,739
2005	+ 3,262
2006	+ 2,502

Source : Rapports de la Cour des comptes européenne sur l'exécution du budget européen.

Document n° 51 – Rapport de la Cour des comptes européenne relatif à l'exercice 2004, p. 52 (extrait)

« Dans ses rapports annuels relatifs aux exercices 2002 et 2003, la Cour soulignait que la mauvaise qualité des prévisions des États membres était l'une des principales raisons de l'incapacité de la Commission à prendre en temps opportun des mesures concernant la gestion du problème de la sous-utilisation des crédits et de l'excédent qui en résulte. La qualité des estimations a été améliorée, le taux d'erreur par rapport aux prévisions chutant de 50 % en 2003 à 23 % en 2004. Toutefois, cette erreur représente encore une surestimation de 6,5 milliards d'euros et la Commission elle-même reconnaît que la situation pourrait encore être améliorée.

Section 2

La répartition institutionnelle des compétences en matière financière

806. Telles qu'elle a été conçue dans le cadre du Traité de Rome – signé le 25 mars 1957 entre la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg – la procédure budgétaire peut se résumer selon ce schéma financier : la proposition de budget revient à la Commission (exécutif de la communauté) et l'adoption du budget au Conseil (représentants des gouvernements) et au Parlement européen. Le financement de ce budget étant notamment assuré par des contributions des États membres.

Avec le Traité de Lisbonne, les compétences dévolues au Parlement européen sont révisées afin d'assurer une participation effective de ce dernier à l'élaboration du budget de l'Union européenne.

§1. La détermination du cadre d'élaboration du budget européen

807. Les accords inter-institutionnels – La détermination du cadre institutionnel mais également financier d'élaboration du budget européen s'est formalisée au travers d'accords inter-institutionnels⁴ – permettant la détermination de perspectives financières pluriannuelles, cadre nécessaire à l'élaboration des budgets annuels.

Instrument juridique, l'accord inter-institutionnel permet d'assurer l'équilibre politique et institutionnel dans la perspective d'élaboration des budgets européens.

Le premier accord inter-institutionnel a été adopté en 1988 afin de mettre un terme à la crise budgétaire opposant les institutions européennes – crise dont l'enjeu résidait, notamment, dans l'exercice du pouvoir budgétaire mais également dans les moyens financiers à disposition de chaque institution.

Par définition, un accord inter-institutionnel est un contrat passé entre les institutions européennes – Conseil, Commission et Parlement – pour une durée déterminée.

Ces accords ont permis de gérer les antagonismes inter-institutionnels – avec l'objectif d'une élaboration concertée et sereine des budgets européens – et d'apaiser les tensions existantes entre institutions européennes⁵.

808. Les perspectives financières – Les accords inter-institutionnels sont relayés par *les perspectives financières qui visent à assurer, sur une période à moyen terme, une évolution ordonnée, par grandes catégories, des dépenses de l'Union européenne, dans la limite des ressources propres.*

Les perspectives financières s'entendent d'un programme pluriannuel de dépenses établies pour une période de sept années. Les perspectives financières s'étalent sur la période 2007-2013.

Ces perspectives financières sont convenues entre le Parlement, le Conseil et la Commission et conduisent à limiter les dépenses de l'Union européenne. Très clairement, elles expriment les priorités politiques de l'Union et assurent, ainsi, une planification budgétaire sur la base de laquelle les budgets annuels sont élaborés.

4. Cf. n° 426.

5. Cf. n° 426 et s.

Ces accords inter-institutionnels et perspectives financières permettent, à la fois, de fixer le cadre de la procédure budgétaire et de maîtriser l'augmentation des dépenses.

§2. La procédure budgétaire d'adoption du budget européen

809. L'élaboration du projet de budget – Le projet de budget est préparé par la Commission sur la base des états prévisionnels des dépenses transmis par les institutions communautaires – et des perspectives financières établies pour la période concernée. Chaque institution est tenue d'adresser ses prévisions de dépenses et de recettes à la Commission avant le 1^{er} juillet de chaque année. Ces prévisions sont également transmises à l'autorité budgétaire pour information.

La Commission peut également procéder à l'ajustement des perspectives financières pour l'année à venir, notamment par la prise en compte de l'inflation.

Si dans le cadre du TCE, ce projet de budget se doit d'être transmis au Conseil au plus tard le 1^{er} septembre de chaque année, une évolution apparaît avec le Traité de Lisbonne : le projet de budget doit être transmis au Conseil ainsi qu'au Parlement au plus tard le 1^{er} septembre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget.

Si la Commission a la possibilité d'apporter des corrections à ce projet de budget, elle n'a la possibilité de le faire, dans le cadre du Traité de Lisbonne, que jusqu'à la convocation du Comité de conciliation⁶.

810. Adoption du budget européen dans le cadre du TCE. Dans le cadre du Traité CE, le Conseil est associé à l'élaboration du projet de budget européen. Par une première lecture, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée établit le projet de budget et le transmet au Parlement européen au plus tard le 5 octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Le Conseil y joint un exposé des motifs précisant les raisons pour lesquelles il s'est, le cas échéant, écarté de l'avant-projet de budget.

Le Parlement :

- peut proposer des modifications des dépenses obligatoires (DO) à la majorité absolue des suffrages exprimés ;
- peut amender les dépenses non obligatoires (DNO) à la majorité des membres.

Si dans un délai de 45 jours après communication du projet de budget, le Parlement européen a donné son approbation, le budget est définitivement arrêté. Si dans ce délai, le Parlement européen n'a pas amendé le projet de budget ni proposé de modification à celui-ci, le budget est réputé définitivement arrêté.

6. Cf. n° 810.

Si dans ce délai, le Parlement européen a adopté des amendements ou proposé des modifications, le projet de budget ainsi amendé ou assorti de propositions de modifications est transmis au Conseil.

Le projet, transmis au Conseil, peut être modifié en fonction des amendements (portant sur les DNO) et des propositions de modifications (portant sur les DO) votés par le Parlement. À ce stade, les délibérations du Conseil sur les dépenses obligatoires conduisent à ce que leur montant soit fixé de manière définitive, le Conseil disposant, en la matière, du dernier mot sur cette catégorie de dépenses, sauf rejet global ultérieur du Parlement.

Ce dernier, saisi en deuxième lecture, arrête le budget – il peut intervenir sur les DNO pour les amender ou les rejeter à une majorité renforcée.

Si dans un délai de 15 jours après communication du projet de budget, le Conseil n'a modifié aucun des amendements adoptés par le Parlement et si les propositions de modification présentées par celui-ci ont été acceptées, le budget est réputé définitivement arrêté.

Si dans ce délai, le Conseil a modifié un ou plusieurs des amendements adoptés par le Parlement ou si les propositions de modification présentées par celui-ci ont été rejetées ou modifiées, le projet de budget modifié est transmis de nouveau au Parlement européen.

Dans un délai de 15 jours suivant la communication du projet de budget, le Parlement européen peut, statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, amender ou rejeter les modifications apportées par le Conseil à ses amendements et arrête en conséquence le budget. Si, dans ce délai, le Parlement n'a pas statué, le budget est réputé définitivement arrêté.

Si au début d'un exercice budgétaire, le budget n'a pas encore été voté, les dépenses peuvent être effectuées mensuellement selon la technique des douzièmes provisoires⁷.

Avec cette procédure, le Parlement ne dispose pas d'un plein pouvoir financier. Mais cette procédure qui conduit à distinguer DO/DNO et à apprécier ce pouvoir en fonction des modalités de vote au terme desquelles le budget est adopté – constitue elle-même une avancée significative au regard des compétences qui étaient initialement reconnues⁸, en la matière, au Parlement.

Ainsi, le Parlement acquiert avec cette distinction DO/DNO un pouvoir significatif sur ces dernières – qui peuvent être amendées à la majorité des membres en première lecture ; à la majorité des 3/5 en seconde lecture.

Très logiquement, et parce que la distinction DO/DNO conditionne la portée du pouvoir financier détenu par le Parlement, des désaccords sont apparus sur la définition des DNO.

7. Cf. n° 796.

8. Cf. n° 213 et s.

Actuellement, constituent des dépenses obligatoires les dépenses que l'autorité budgétaire est tenue d'inscrire au budget en vertu d'un engagement juridique pris aux termes des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci. En d'autres termes, sont des dépenses obligatoires, les politiques agricoles, les actions extérieures, les dépenses d'administration ; en revanche, sont des dépenses non obligatoires, les fonds structurels européens et les politiques internes.

811. Adoption du budget européen dans le cadre du Traité de Lisbonne.

Présenté au plus tard le 1^{er} septembre de l'année qui précède celle de son exécution par la Commission au Parlement européen et au Conseil, le projet de budget est examiné par le Conseil qui doit adopter sa position et transmettre le projet au Parlement européen au plus tard le 1^{er} octobre.

Le Parlement européen dispose d'un délai de 42 jours après transmission pour se prononcer sur le projet de budget. Il n'est pas tenu d'adopter le budget européen. En effet, ce dernier est considéré comme adopté si le Parlement n'a pas statué dans le délai précité.

Lors de l'examen de ce projet par le Parlement, ce dernier peut adopter, à la majorité de ses membres, des amendements. Ceci conduit à la convocation du Comité de conciliation, sauf si dans les 10 jours, le Conseil informe le Parlement européen qu'il approuve tous les amendements.

Le Comité de conciliation réunit les membres du Conseil ou leurs représentants et autant de membres représentant le Parlement européen. Il a pour mission d'aboutir, sur la base des positions du Parlement européen et du Conseil, à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des membres représentant le Parlement européen. Le Comité de conciliation dispose d'un délai de 21 jours à partir de sa convocation pour aboutir à cet accord.

Si dans ce délai, le Comité de conciliation parvient à un accord sur un projet commun, le Parlement européen et le Conseil disposent chacun d'un délai de 14 jours à compter de la date de cet accord pour approuver le projet commun.

Plusieurs possibilités peuvent ensuite être envisagées :

– si le Parlement européen et le Conseil approuvent le projet commun ou, à l'inverse, ne parviennent pas à statuer. Ou si l'une de ces institutions approuve le projet commun tandis que l'autre ne parvient pas à statuer, le budget est réputé définitivement adopté conformément au projet commun ;

– le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent, et le Conseil rejettent tous deux le projet commun ou si l'une de ces institutions rejette le projet commun tandis que l'autre ne parvient pas à statuer, un nouveau projet de budget doit être présenté par la Commission ;

– le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent, rejette le projet commun tandis que le Conseil l'approuve, un nouveau projet de budget est présenté par la Commission ;

– le Parlement européen approuve le projet commun tandis que le Conseil le rejette, le Parlement européen peut, dans un délai de 14 jours à compter de la date du rejet par le Conseil et statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, décider de confirmer l'ensemble ou une partie des amendements présentés en première lecture. Pour les amendements non confirmés, la position agréée au sein du Comité de conciliation est retenue. Le budget est alors définitivement adopté sur cette base.

Si, dans le délai de 21 jours imparti au Comité de conciliation, celui-ci n'est pas parvenu à un accord sur un projet commun, un nouveau projet de budget est présenté par la Commission.

Il peut être indiqué que ci cette procédure budgétaire échappe aux exigences de l'unanimité, en revanche, le cadre financier pluriannuel, établi pour une période d'au moins cinq années, doit être approuvé par le Parlement européen à la majorité de ses membres et par le Conseil à l'unanimité.

812. La modification du budget communautaire – En cas de circonstances inévitables, exceptionnelles ou imprévues, la Commission peut présenter des avant-projets de budget rectificatif. La Commission doit saisir le Conseil de tout avant-projet de budget rectificatif au plus tard le 1^{er} septembre de chaque année, sauf circonstances exceptionnelles. Ces budgets rectificatifs sont soumis aux mêmes règles de procédure que le budget général.

Bibliographie

- Cattoir-Jonville (V.) et Douat (E.), « Le contentieux budgétaire communautaire », in *Constitution et finances publiques, Mélanges L. Philip*, Economica, 2005, p. 329.
- Costa (O.), « Enjeux et usages des compétences budgétaires du Parlement européen », in Delwit (P.), De Waele (J.-M.), Magnette (P.) (dir.), *À quoi sert le Parlement européen ?*, Éditions complexe, 1999, p. 109.
- Fouleter (M.), « Réflexions sur la jurisprudence de la CJCE au regard des conflits inter-institutionnels en matière budgétaire », *RFFP* 2001, n° 75, p. 117.
- Gojat (G.), « L'évolution du droit budgétaire européen de 1952 à 1973 », *Rev. sc. législ. fin.*, 1974, p. 41.
- Jacques (J.-P.), « Conquêtes et revendications : l'évolution des pouvoirs législatifs et budgétaires du Parlement européen depuis 1979 », *Revue d'intégration européenne* 1983, p. 155.
- Raude (V.), « Le nouveau règlement financier de l'Union européenne », *Rev. Trésor*, 2005, p. 168.

Éléments de bibliographie

Ouvrages généraux

- Adam (F.), Ferrand (O.), Rioux (R.), *Finances publiques*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2^e éd., 2006.
- Allix (E.), *Traité élémentaire de science des finances et de la législation financière*, Rousseau, 6^e éd., 1931.
- Amselek (P.), *Le budget de l'État sous la V^e République*, LGDJ, BSF, t. 5, 1967.
- Amselek (P.) (Mélanges), Bruylant, 2005.
- Baslé (M.), *Le budget de l'État*, La Découverte, coll. Repères, 6^e éd., 2004.
- Bertoni (P.), *Finances publiques*, Vuibert 3^e éd., 2001.
- Bertucci (J.-Y.), Froment-Meurice (A.) et Groper (N.), *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, Dalloz, 5^e éd., 2007.
- Bottin (M.), *Histoire des finances publiques*, Economica, coll. Eco-poche, 1999.
- Boucard (M.) et Jeze (G.), *Éléments de la science des finances et de la législation financière française*, 2^e éd., 1902.
- Bouvier (M.), Esclassan (M.-Ch.), Lassale (J.-P.), *Finances publiques*, LGDJ, 8^e éd., 2006.
- Brochier (H.), *Finances publiques (institutions financières)*, Cujas, 1970.
- Cathelineau (J.), *Finances publiques*, LGDJ, 1976.
- Cotteret (J.-M.), Emeri (C.), *Le budget de l'État*, PUF, coll. Que sais-je ? n° 1484, 7^e éd., 1994.
- Crucis (H.-M.), *Finances publiques*, Montchrestien, coll. Focus, 2003.
- Damarey (S.), *Manuel – Exécution et contrôle des finances publiques*, coll. Fac-Universités, Gualino éditeur, 2007.
- Delorme (R.) André (C.), *L'État et l'économie*, Le Seuil, 1983.
- Deruel (F.) et Buisson (J.), *Finances publiques : budget et pouvoir financier*, Dalloz, Mémentos 13^e éd., 2001.
- Devaux (G.), *La comptabilité publique*, PUF, 1957.
- Douat (E.) et Badin (X.), *Finances publiques, Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, PUF, 3^e éd., 2006.
- Durand (G.), *Finances publiques*, Corrigés d'examens, LGDJ, 1998.
- Duverger (M.), *Finances publiques*, PUF Thémis, 11^e éd., 1989 ; *Institutions financières*, PUF Thémis, 2^e éd., 1957.

- Euzeby (A.), Herschtel (M.-L.), *Finances publiques, une approche économique*, Dunod, 1990.
- Gaudemet (P.-M.), *Mélanges, Études de finances publiques*, Economica, 1984.
- Gaudemet (P.-M.) et Molinier (J.), *Finances publiques, T. 1, ; Budget-Trésor*, Montchrestien, 7^e éd., 1996 ; *T. 2 : Fiscalité*, Montchrestien, 6^e éd., 1997.
- Gest (G.) et Tixier (G.), *Manuel de droit fiscal*, LGDJ, 4^e éd., 1986.
- Girault (A.), *Manuel de législation financière*, 3 vol., Sirey, 1925 à 1928.
- Isaac (G.), Molinier (J.), *Les systèmes budgétaires européens*, La Documentation française, Notes et études documentaires, 1975.
- Isaia (H.), *Finances publiques : introduction critique*, Economica, 1985.
- Isaia (H.), Spindler (J.) (dir.), *Histoire du droit des finances publiques*, 3 tomes, Economica, 1986-1988.
- Jeze (G.), *Cours élémentaire de Science des finances et législation financière française*, 5^e éd., Giard et Brière, 1912.
- Jeze (G.), *Traité de science des finances – Le budget*, éd. Giard et Brière, 1910.
- Laferrrière (J.), Waline (M.), *Traité élémentaire de science et de législations financières*, LGDJ, 1952.
- Lalumière (P.), *Les finances publiques*, Colin, coll. U, 9^e éd., 1989.
- Lascombe (M.), Vandendriessche (X.), *Les finances publiques*, Connaissance du droit, Dalloz, 6^e éd., 2006.
- Laufenburger (H.), *Précis d'économie et de législation financière*, 4 tomes, Sirey, 1945-1947 ; *Finances comparées*, Sirey, 1947 ; *Finances comparées*, Sirey, 1947.
- Leroy-Beaulieu (P.), *Traité de la science des finances*, Librairie Félix-Alcan, 8^e éd., 1912.
- Magnet (J.), *Lexique de droit budgétaire et comptabilité publique*, PUF, 1980.
- Marion (M.), *Histoire financière de la France*, 6 vol., Rousseau, 1927-1933.
- Martinez (Je.-Cla.), Di Malta (P.), *Droit budgétaire*, Litec, 3^e éd., 1999.
- Mekhantar (J.), *Finances publiques, le budget de l'État*, Les fondamentaux, Hachette, 2007.
- Ministère de l'économie et des finances. *Le budget de l'État*, Les éditions de Bercy, 1995.
- Montagnier (G.), *Principes de comptabilité publique*, Dalloz précis, 2^e éd., 1981.
- Muzellec (R.), *Finances publiques*, Sirey 4^e éd., 2006.
- Necker, *L'administration des finances de la France*, 3 tomes, Paris, 1784.
- Oliva (E.), *Finances publiques*, Sirey, Aide-mémoire, 2^e éd., 2008.
- Orsoni (G.), *Science et législation financières, Budgets publics et lois de finances*, Economica, 2005.
- Orsoni (G.) et Viessant (C.), *Éléments de finances publiques*, Economica, coll. Finances publiques, 2005.

- Pallez (G.), *Finances publiques*, Les cours de droit, 1964.
- Paul (M.), *Les finances de l'État*, Economica 1981 ; *Les finances publiques de A à Z*, éd., Eska, 2000 ; *Finances publiques*, travaux dirigés, Gualino, 2001.
- Paysant (A.), *Finances publiques*, Colin, coll. U, 5^e éd., 1999.
- Percebois (J.), *Économie des finances publiques*, Colin, coll. Coursus, 1991.
- Percebois (J.), Aben (J.), Euzeby (A.), *Dictionnaire de finances publiques*, Colin, coll. Coursus, 1999.
- Philip (L.), *Finances publiques – t. 1 : Les dépenses publiques. Le droit budgétaire et financier ; t. 2 : Les recettes publiques. Le droit fiscal*, Cujas, 1999-2000 ; (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2 tomes, Economica, 1991.
- Picard (J.-Fr.), *Finances publiques*, Litec, 2006.
- Querol (F.), *Finances publiques*, Ellipses, 2002.
- Rivoli (J.), *Le budget de l'État*, Le seuil, 1975.
- Saïdj (L.), *Finances publiques*, Dalloz Cours, 5^e éd., 2007.
- Schmolders (G.), *Psychologie des finances et de l'impôt*, PUF, 1973.
- Stourm (R.), *Le budget*, Guillaumin, 1896.
- Toulouse (J.-B.), de Leusse (J.-F.), Pillot (X.), Rolland (Y.), *Finances publiques et politiques publiques*, CFPC et Economica, 1987.
- Trotabas (L.), Cotteret (J.-M.), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Dalloz, coll. Précis, 5^e éd., 1997.
- Trotabas (L.), Cotteret (J.-M.), *Droit fiscal*, Dalloz, coll. Précis, 8^e éd., 1997.
- Vedel (G.), *Cours de législation financière*, Cours de droit, 1956-1957.
- Wagner (A.), *Traité de science des finances*, Giard et Brière, 1913.

Ouvrages spécialisés, thèses

- Abate (B.), *La nouvelle gestion publique*, LGDJ, Systèmes, 2000.
- Adans (B.) et Boyer (B.), *Le maire face à la M 14*, LGDJ, coll. Décentralisation et développement local, LGDJ, 1998.
- Al-Banna (Mahmud-Atif), *Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1968.
- Barilari (A.), *Les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques*, LGDJ, coll. Systèmes, 2003.
- Barilari (A.) et Bouvier (M.), *La nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, coll. Systèmes 2007, 2^e éd.
- Beauchamps (X.), *Un État dans l'État ? Le ministère de l'économie et des finances*, Bordas 1976.
- Beltrame (P.), *Les systèmes fiscaux*, coll. Que sais-je ? 1599, 3^e éd., 1997.
- Bienvenu (J.-J.), Lambert (T.), *Droit fiscal*, PUF, Droit fondamental, 3^e éd., 2003.
- Blanc (J.), *Les péréquations dans les finances locales*, LGDJ, coll. Systèmes, 1996.

- Blanc (J.), Marzials (A.), *Les relations financières entre l'État et les collectivités locales*, LGDJ, coll. Systèmes, 1993.
- Bourrinet (J.), *Le pacte de stabilité et de croissance*, coll. Que sais-je ? n° 3706, 2004.
- Bouvier (M.), *Les finances locales*, LGDJ, coll. Systèmes, 12^e éd., 2008 ; *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, LGDJ, coll. Systèmes, 8^e éd., 2007 ; (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, LGDJ, 2004.
- Cabannes (X.), *Le principe de l'unité de trésorerie en droit public*, LGDJ, BSF n° 38, 2004.
- Camby (J.-P.) (dir.), *La réforme du budget de l'État*, LGDJ, coll. Systèmes, 2^e éd., 2004.
- Conan (M.), *La non-obligation de dépenser*, LGDJ, BSF, n° 43, 2004.
- Crucis (H.-M.), *Droit des contrôles financiers des collectivités locales*, AJDA/Le moniteur, 1998.
- Damarey (S.), *Le juge administratif, juge financier*, Dalloz, Nouvelle bibliothèque de thèses, vol. 3, 2001 ; *La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances*, Ellipses, 2004.
- Descheemaeker (C.), *La Cour des comptes*, La Documentation française, 3^e éd., 2005.
- Douat (E.) et Guengant (A.), *Leçons de finances locales*, Economica, 2002.
- Ducros (J.-C.), *Sociologie financière*, PUF, Thémis, 1982.
- Dussart (V.), *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, CNRS, 2000.
- Dussart (V.) et Esplugas (P.) (dir.), *L'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après*, Études de l'IREDE, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2000.
- Fabre (F.-J.), *Le contrôle des finances publiques*, PUF, L'Économiste, 1968.
- Gilbert (G.), *La péréquation financière entre les collectivités locales*, PUF, 1998.
- Gilbert (G.), Guengant (A.), *La fiscalité locale en question*, Montchrestien, coll. Clefs 2^e éd., 1998.
- Grosclaude (J.), Marchessou (P.), *Droit fiscal général*, Dalloz Cours, 6^e éd., 2007 ; *Procédures fiscales*, Dalloz Cours, 4^e éd., 2007.
- Guieze (J.-L.), *Le partage des compétences entre la loi et le règlement en matière financière*, LGDJ, BSF n° 12, 1974.
- Guillaume (H.), Dureau (G.), Silvent (F.), *Gestion publiques, l'État et la performance*, Presses de science po et Dalloz, coll. amphi, 2002.
- Hertzog (R.), *La dette publique en France*, Economica, 1990.
- Jurgensen (P.), Lebègue (D.), *Le Trésor et la politique financière*, Montchrestien, 1988.
- Kouevi (A.), *Les comptes spéciaux du Trésor*, LGDJ, BSF n° 35, 2000.
- Lalumière (P.), *L'inspection des finances*, PUF, 1959.
- Landbeck (D.), *Les principes budgétaires locaux*, PUAM, 2001.

- Lechantre (M.) et Schajer (D.), *Le budget de l'Union européenne*, La documentation française, coll. Réflexe Europe, 2004.
- Leroy (M.), *Sociologie de l'impôt*, PUF, coll. Que sais-je ? n° 3642, 2002 ; *Sociologie des finances publiques*, La découverte – Repères n° 481, 2007.
- Levoyer (L.), *L'influence du droit communautaire sur le pouvoir financier du Parlement français*, LGDJ, BSF n° 39, 2002.
- Maître (C.), *La mise à disposition des crédits budgétaires*, LGDJ, Bibliothèque de Science financière, t. 28, 1989.
- Mamou (Y.), *Une machine de pouvoir : la direction du Trésor*, La Découverte, 1987.
- Montagnier (G.), *Système européen de banques centrales et Banque de France*, Dalloz, 2004.
- Mouzet (P.), *Finances locales*, Gualino, 3^e éd., 2006.
- Muzellec (R.), *Finances locales*, Dalloz, 5^e éd., 2005.
- Neurisse (A.), *Histoire de l'impôt*, PUF, coll. Que sais-je ? n° 651, 1978.
- Orsoni (G.), *La Cour des comptes des communautés européennes*, *Economica* 1983 ; *Principes et techniques budgétaires*, La Documentation française, Documents d'études, 1992 ; *L'interventionnisme fiscal*, PUF, coll. Fiscalité, 1998 ; *L'administration de l'économie*, LGDJ, coll. Systèmes, 1998 ; *L'exécution des lois de finances*, *Economica*, coll. Finances publiques, 1999.
- Orsoni (G.) et Pichon (A.) (dir.), *Les chambres régionales et territoriales des comptes : XX^e anniversaire*, LGDJ, coll. Décentralisation et développement local, 2004.
- Paul (M.), *L'essentiel de la Lolf, La nouvelle constitution financière de la France*, Gualino, Les carrés, 2007.
- Paysant (A.), *Finances locales*, PUF, coll. Droit fondamental, 1993.
- Pellet (R.), *La Cour des comptes*, La découverte, coll. Repères, 1998 ; *Les finances sociales : économie, droit et politique*, LGDJ, coll. Systèmes, 2001.
- Philip (L.), *Droit fiscal constitutionnel*, *Economica*, 1990 ; *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, *Economica*, coll. Éco-poche, 1995 ; (Mélanges), *Constitution et finances publiques*, *Economica*, 2005 ; (dir.), *Chambres régionales des comptes*, *Economica* 1985 ; (dir.) *Les finances sociales : unité ou diversité ?*, *Economica*, 1995 ; (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement*, *Economica/PUAM*, 1996 ; (coll. Viessant Céline), *Ordonnance de 1959 et loi organique de 2001 relative aux lois de finances*, La Documentation française, Documents d'études, 2004.
- Potteau (A.), *Recherches sur l'autonomie financière de l'Union européenne*, Dalloz, Nouvelle bibliothèque de thèses, vol. 38, 2004.
- Querol (F.), *L'élaboration de la loi de finances*, *Economica*, coll. Finances publiques, 1999.
- Raynaud (J.), *La Cour des comptes*, PUF, coll. Que sais-je ? n° 1876, 1980 ; *Les chambres régionales des comptes*, PUF, coll. Que sais-je ? n° 2178, 2^e éd., 1993.
- Saïdj (L.), *Les finances régionales*, *Economica*, 1992.

- Strasser (D.), *Les finances de l'Europe*, LGDJ, 4^e éd., 1998.
- Tallineau (L.) (dir.), *L'équilibre budgétaire*, Economica, 1994.
- Vallet (E.), *Les correspondants du Trésor*, coll. Logiques juridiques, L'Harmattan, 2003.
- Valls (J.), *Le contrôle des normes législatives financières par les cours constitutionnelles espagnole et française*, LGDJ, BSF n° 42, 2003.

Index des documents, schémas et tableaux

Documents

Document n° 1 – Question sénatoriale – *JO* 6 juillet 2000, p. 2399 – suite à une question portant sur la normalisation des emplois et effectifs dans la fonction publique de l'État, p. 42

Document n° 2 – Rapport n° 1863-12 AN – Charges communes – Projet de loi de finances pour 2005 (extrait), p. 44

Document n° 3 – Rapport n° 1863 AN – Charges communes – Projet de loi de finances pour 2005 (extrait), p. 47

Document n° 4 – Rapport n° 1863 AN – Charges communes – Projet de loi de finances pour 2005 – La gestion active de la dette (extrait), p. 53

Document n° 5 – Rapport 2000 du Conseil des impôts portant sur l'imposition des revenus (extrait), p. 73

Document n° 6 – Rapport Sénat – Loi de finances pour 2004 – Tome III – Annexe 23 : Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales : décentralisation – Rapport n° 73 (extrait), p. 129

Document n° 7 – Des finances sociales qui fragilisent les finances publiques – Rapport Marini sur les prélèvements obligatoires et leur évolution – Sénat n° 55 – 5 novembre 2003 (extrait), p. 147

Document n° 8 – Rapport Cour des comptes – Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2005, p. 91 (extrait), p. 147

Document n° 9 – Rapport Sénat – Loi de finances pour 2004 – Tome III – Annexe 23 : Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales : décentralisation – Rapport n° 73 (extrait), p. 169

Document n° 10 – Rapport Sénat n° 74 – Projet de loi de finances pour 2005 : Affaires européennes et article 43 : évaluation de la participation française au budget des Communautés européennes (extrait), p. 174

Document n° 11 – Rapport AN n° 1089 – Projet de loi portant règlement définitif du budget de 2002 (extrait), p. 185

Document n° 12 – Rapport Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2004 (extrait), p. 195

Document n° 13 – Rapport Pébereau : Rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale – 14 décembre 2005 – Liste des préconisations – Renverser la tendance à l’augmentation de la dette financière de l’État, p. 198

Document n° 14 – Rapport Sénat n° 277 – 2004-2005 – Le pacte de stabilité et de croissance (extrait), p. 204

Document n° 15 – La mise entre parenthèse du pacte de stabilité et de croissance – Rapport Marini sur l’exécution du budget 2003 – Sénat n° 291 (extrait), p. 209

Document n° 16 – « Le budgétaire et le dépensier. Défense et illustration de la direction du Budget », Jean Choussat (Directeur du Budget 1981-1985), in Pouvoirs, Le ministère des finances, PUF 1990, p. 55 (extrait), p. 226

Document n° 17 – E. Cohen, L’ordre économique mondial – Essai sur les autorités de régulation, Fayard 2001, p. 175 (extrait), p. 234

Document n° 18 – Rapport particulier Cour des comptes, mars 2005, p. 66 et s. (extrait), p. 237

Document n° 19 – Rapport particulier Cour des comptes, mars 2005, p. 99 et s. (extrait), p. 240

Document n° 20 – Notes bleues n° 234, juillet 2002 – La gestion du compte de l’État, Cuny Olivier et Dallo Dominique (extrait), p. 242

Document n° 21 – L’expansion – 6 avril 2004 – La Banque de France plombée par les restructurations (extrait), p. 245

Document n° 22 – Rapport de l’Observatoire des finances locales – Les finances des collectivités locales en 2000 (extrait), p. 258

Document n° 23 – Exposé des motifs de l’ordonnance du 4 octobre 1945 (extrait), p. 262

Document n° 24 – Avis n° 1 du Comité d’alerte – 31 mai 2005 (extrait), p. 266

Document n° 25 – La politique monétaire de la Banque Centrale Européenne, 2004 (extrait), p. 276

Document n° 26 – L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghévantian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, Droit constitutionnel, précis dalloz 2005, p. 124 (extrait), p. 290

Document n° 27 – Communiqué du Conseil des ministres du 22 octobre 2003 à propos du projet de loi organique relative à l’autonomie financière des collectivités territoriales, p. 301

Document n° 28 – Rapport Sénat n° 252 (2004-2005) – Projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale (extrait), p. 307

Document n° 29 – Mécanisme des ressources propres (extrait site europa), p. 315

Document n° 30 – Proposition de loi organique tendant à modifier l’ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances (Proposition Migaud) – Assemblée nationale – 11^e législature – 2000 (extrait), p. 346

Document n° 31 – Assemblée nationale – Compte rendu analytique de la séance du 7 février 2001 (extrait), p. 350

Document n° 32 – Modalités d’entrée en vigueur de la Lolf, p. 352

Document n° 33 – Décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979 – Vote du budget II (extrait), p. 371

Document n° 34 – Cons. const., 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, 448 DC (extrait), p. 374

Document n° 35 – Structure de la loi de finances (pour 2008), p. 382

Document n° 36 – Sénat, Projet de loi de finances rectificative pour 2004 (extrait), p. 388

Document n° 37 – Quelques exemples d’objectifs et indicateurs de performance de l’État (PAP 2008), p. 393

Document n° 38 – Étude menée sur la réforme de l’ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances – Sénat, rapport d’information n° 37, octobre 2000 (extrait), p. 402

Document n° 39 – Contribution de la Cour des comptes aux réflexions sur la révision de l’ordonnance de 1959 relative aux lois de finances, in Sénat, Rapport d’information n° 37, 19 octobre 2000 (extrait), p. 439

Document n° 40 – AN, Rapport d’information sur la mise en œuvre de la LOLF, avril 2004, n° 1554, p. 14 (extrait), p. 445

Document n° 41 – AN, Débats parlementaires, Séance 7 février 2001, Goulard Francois (extrait), p. 446

Document n° 42 – Assemblée nationale, Rapport n° 2568, Projet de loi de finances pour 2006, annexe n° 12, Direction de l’action du Gouvernement, 12 octobre 2005 (extrait), p. 451

Document n° 43 – Cour des comptes – Rapport sur l’exécution des lois de finances pour 2003 (extrait), p. 463

Document n° 44 – Cahiers du Conseil constitutionnel n° 14, Décision n° 2002-464 DC, 27 décembre 2002, Loi de finances pour 2003 – Sur la sincérité de la loi de finances pour 2003 (extrait), p. 466

Document n° 45 – Jean-Pierre Camby, La Lolf et le Conseil constitutionnel, *RFFP* 2006, n° 94, p. 73 (extrait), p. 475

Document n° 46 – AN, Rapport d’information sur la mise en œuvre de la LOLF, avril 2004, n° 1554, p. 13 – (extrait), p. 497

Document n° 47 – Cour des comptes – Rapport sur l’application de la loi de financement pour 2003 (extrait), p. 524

Document n° 48 – Rapport Marini sur les prélèvements obligatoires et leur évolution – Sénat n° 55 – 5 novembre 2003 (extrait), p. 529

Document n° 49 – Assemblée nationale, Avis n° 2244 relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, 12 avril 2005 (extrait), p. 532

Document n° 50 – Rapport AN n° 2246 (2004-2005) – Projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale (extrait), p. 540

Document n° 51 – Rapport de la Cour des comptes européenne relatif à l'exercice 2004, p. 52 (extrait), p. 556

Schémas

Schéma n° 1 – Répartition des crédits au sein de la loi de finances, p. 41

Schéma n° 2 – Ventilation des dépenses fiscales par mission (en volume), p. 70

Schéma n° 3 – Part de chaque taxe dans le produit de fiscalité directe locale en 2006, p. 124

Schéma n° 4 – Part du produit de chaque collectivité dans le produit total par taxe en 2006, p. 125

Schéma n° 5 – Poids des impôts locaux dans quelques pays européens en 2005, p. 126

Schéma n° 6 – Les dépenses des administrations publiques au sein de l'Union européenne en 2005, p. 150

Schéma n° 7 – Estimation de la part des États membres dans le financement de la correction britannique 2006 – en %, p. 182

Schéma n° 8 – Organigramme du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique (mai 2008), p. 218

Schéma n° 9 – Organigramme du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (mai 2008), p. 219

Tableaux

Tableau n° 1 – Les dépenses publiques – en euros par habitant, p. 28

Tableau n° 2 – Les impôts et taxes – en euros par habitant, p. 29

Tableau n° 3 – Le budget de l'État : principales évolutions, p. 32

Tableau n° 4 – Solde du budget de l'État – en milliards d'euros., p. 33

Tableau n° 5 – Répartition des crédits ministériels – Répartition fonctionnelle – Loi de finances initiale pour 2003, p. 37

Tableau n° 6 – Part de la dette des APU dans la dette publique (au sens du traité de Maastricht) – en milliards d'euros, p. 44

Tableau n° 7 – Charge budgétaire de la dette de l'État, p. 45

Tableau n° 8 – Encours de la dette négociable depuis 2000 – en milliards d'euros, p. 51

Tableau n° 9 – Niveau du compte du Trésor en fin de journée – en millions d’euros, p. 54

Tableau n° 10 – Principales missions supports de dépenses d’intervention (exercice 2006), p. 57

Tableau n° 11 – Évolution des ressources nettes du budget général de l’État – en milliards d’euros, p. 57

Tableau n° 12 – L’impôt de solidarité sur la fortune, p. 76

Tableau n° 13 – Part des taxes dans le prix de vente à la pompe, p. 79

Tableau n° 14 – Évolution des recettes fiscales de l’État – en milliards d’euros, p. 81

Tableau n° 15 – Taux d’imposition implicite selon les activités économiques – en pourcentage, p. 82

Tableau n° 16 – Dividendes versés à l’État par la Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations – en millions d’euros, p. 83

Tableau n° 17 – L’État actionnaire – Capital détenu par l’État – en % (illustrations), p. 84

Tableau n° 18 – Produits des jeux – en millions d’euros, p. 87

Tableau n° 19 – Évolution des ressources non fiscales du budget de l’État – en millions d’euros, p. 89

Tableau n° 20 – Le déséquilibre budgétaire depuis 1970 – en millions de francs, p. 90

Tableau n° 21 – Le déséquilibre du budget de l’État – en milliards d’euros, p. 91

Tableau n° 22 – Compétences transférées aux départements – en millions d’euros, p. 98

Tableau n° 23 – Compétences transférées aux régions – en millions d’euros, p. 98

Tableau n° 24 – Les ressources locales – en milliards d’euros, p. 103

Tableau n° 25 – Évaluation comparée des budgets publics – en milliards d’euros, p. 109

Tableau n° 26 – Ressources fiscales perçues par les collectivités locales au titre des quatre taxes – en milliards d’euros, p. 117

Tableau n° 27 – La structure de la fiscalité locale en 2005, p. 120

Tableau n° 28 – Les concours financiers de l’État en 2007, p. 133

Tableau n° 29 – Évolution de la dette des collectivités territoriales – en milliards d’euros, p. 134

Tableau n° 30 – Évolution de la répartition des ressources des régimes de base de la sécurité sociale – en %, p. 142

Tableau n° 31 – Progression de la participation de l'État au budget de la sécurité sociale – en milliards d'euros, p. 145

Tableau n° 32 – Le budget de la sécurité sociale, p. 146

Tableau n° 33 – Solde des opérations courantes du régime général de la sécurité sociale – (hors opérations en capital) – en milliards d'euros et en droits constatés., p. 148

Tableau n° 34 – Prélèvements obligatoires des administrations publiques – en % du PIB, p. 151

Tableau n° 35 – Montant du budget de l'Union européenne – en milliards d'euros, p. 155

Tableau n° 36 – Répartition des dépenses communautaires – Budget 2008, p. 146

Tableau n° 37 – Évolution des recettes communautaires – en millions d'euros, p. 148

Tableau n° 38 – Participation des États membres au budget de l'Union européenne – en %, p. 160

Tableau n° 39 – Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2004 – en millions d'euros, p. 166

Tableau n° 40 – Taux d'évolution de l'enveloppe normée depuis 1999, p. 167

Tableau n° 41 – Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales – en LFI, p. 171

Tableau n° 42 – Prélèvements sur recettes au profit des Communautés européennes – en millions d'euros, p. 174

Tableau n° 43 – Évolution des transferts et versements de l'État employeur – en millions d'euros, p. 176

Tableau n° 44 – Répartition des dépenses européennes par État membre – en %, p. 180

Tableau n° 45 – Solde budgétaire par État membre en 2006 – en millions d'euros, p. 181

Tableau n° 46 – Le déficit public depuis 1993, p. 194

Tableau n° 47 – Évolution des déficits publics depuis 1980 – en % du PIB, p. 194

Tableau n° 48 – La maîtrise du déficit budgétaire au sein de l'Union européenne – en % du PIB, p. 196

Tableau n° 49 – Part de la dette des APU dans la dette publique (au sens du traité de Maastricht) – en milliards d'euros, p. 197

Tableau n° 50 – Maîtrise de l'endettement public – en % du PIB, p. 197

Tableau n° 51 – L'endettement public en Europe – en % du PIB, p. 200

Tableau n° 52 – Élaboration du Fiben – Simulations d'amélioration de l'activité financière de la Banque de France, p. 239

Tableau n° 53 – Ondam voté et réalisé – en milliards d'euros, p. 266

Tableau n° 54 – Compétences juridictionnelles et non juridictionnelles de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, p. 334

Tableau n° 55 – Évolution du nombre de missions et programmes, p. 358

Tableau n° 56 – Les collectifs budgétaires, p. 366

Tableau n° 57 – Loi de finances pour 2008 – Crédits des missions – en euros, p. 381

Tableau n° 58 – Décrets d'avance et ouvertures de crédits, p. 389

Tableau n° 59 – Les dépenses des pouvoirs publics – en milliers d'euros, p. 396

Tableau n° 60 – Pratique des fonds de concours, p. 414

Tableau n° 61 – Montant des fonds de concours – en milliards d'euros, p. 418

Tableau n° 62 – Fonds de concours en provenance de l'Union européenne – en millions d'euros, p. 419

Tableau n° 63 – Montant des budgets annexes, p. 425

Tableau n° 64 – Nombre de comptes spéciaux (du Trésor), p. 433

Tableau n° 65 – Montant des taxes parafiscales, p. 436

Tableau n° 66 – Les annulations de crédits, p. 462

Tableau n° 67 – L'usage des décrets d'avance, p. 464

Tableau n° 68 – Engagement de la responsabilité du gouvernement – art. 49-3 C, p. 485

Tableau n° 69 – L'activité des chambres régionales des comptes dans le domaine du contrôle budgétaire, p. 520

Tableau n° 70 – Décrets portant relèvement du plafond des avances de trésorerie au régime général de sécurité sociale, p. 533

Tableau n° 71 – Soldes budgétaires du budget des Communautés européennes – en milliards d'euros, p. 556



Index alphabétique

Les chiffres renvoient aux numéros de paragraphe

A

Abonnement (système de l' –) 625 s.

Action 482 s., 488, 542

Affectation (règle de non –) 572 s.,
718 s., 760, 798 s.

Agence centrale des organismes de
sécurité sociale (ACOSS) 342, 360,
367

Agence des participations de l'État
101a

Agence France trésor 103, 54 s.

Alerte précoce 264

Amende (déficit excessif) 264 bis

Amendement 353, 394, 403, 419,
435, 480, 484, 519, 660, 675 s.,
679 s., 695 s., 749, 787, 810

Annualité (principe de l' –) 552 s.,
709 s., 759, 792 s.

Annulations (de crédits) 407, 502,
648 s, 659

Article (d'équilibre) 21, 61, 498, 502,
646, 686, 691, 761

Assiette de l'impôt – 68, 70 s., 80 s.,
84, 104, 125 s., 149, 152 s., 155,

159 s., 199, 222, 235, 278, 288,
393, 410, 514 s., 620 s., 755, 763

Astreinte 264 bis, 267, 367, 670, 779

Autonomie (financière des collecti-
vités territoriales) 118, 120 s., 172,
410 s., 431

Autonomie (financière des pouvoirs
publics) 547,

Autonomie (financière de l'Union
européenne) 213 s., 425

Autorisation (budgétaire) 388, 406 s.,
552, 630, 635, 659, 661, 671, 689,
692

Autorisation (de programme) 29, 31,
33, 36, 526, 558, 565, 651, 714,

Autorisation (d'engagement) 33 s.,
36, 525 s., 558, 563 s., 567, 602,
612, 686

B

Banque centrale européenne 100,
277, 307, 370 s., 383, 456

Banque de France 49, 54 s., 100, 191,
223, 245, 277, 301, 303 s., 332,
343, 368 s., 384

Benchmarking 287

Bons du trésor 49 s., 289

Bouclier fiscal 72, 84, 525

Budget

- annexe 513, 515 s., 524 a, 525 s., 575, 588 s., 686 s., 705, 717, 720 s.
- au premier euro 660, 684, 688 s.
- base zéro 688 s.
- communauté européenne 212 s., 236 s., 369, 422 s., 788 s.
- de moyens 484, 539
- de résultats 484, 539
- direction du – 284 s., 298, 549,
- direction générale du – 369
- général (de l'État) 23 s., 38, 436, 484, 524 a, 525 s., 574 s., 585 s., 592, 594, 596, 611, 621, 628, 640, 686 s.
- local 134 s., 703 s.
- opérationnel de programme 485, 487
- primitif 704 s., 713, 729 s., 737 s.
- supplémentaire 704, 706, 729

C

Cadrage (Lettres de –) 548 s., 662

Caisse d'amortissement de la dette sociale 200, 364 s.

Caisse d'amortissement de la dette publique 59

Caisse des dépôts et consignations 100, 245, 320, 330 s.,

Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) 360

Caisse nationale d'assurance-maladie (CNAM) 360

Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) 360

Cavaliers budgétaires 403, 434, 512, 520 s.

Cavaliers sociaux 746, 753 s.

Certification des comptes 758, 766, 781

Chapitre budgétaire (budget de l'État) 35, 538, 626 s.

Chapitre budgétaire (budget communautaire) 789, 800

Chambre régionale des comptes 145, 289, 355, 413, 444 s., 707, 711 s., 730 s., 740

Chambre territoriale des comptes 444

Charges publiques 65, 76, 190, 394 s.

Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses de l'assurance-maladie 363

Comité de conciliation 811

Comité des finances locales 156, 348 s., 355 s.

Commission consultative sur l'évaluation des charges 118, 356 s.

Commission des comptes de la sécurité sociale 359, 362, 363 s.

Commission des finances 498, 549, 662, 669 s.

Commission européenne 94, 107, 214 s., 240, 256, 259, 261, 281, 426 s., 620, 806 s.

Commission mixte paritaire 675 s., 764

Compensation de fiscalité directe 154,

Compensation financière (droit d'amendement) 701

Compensation financière des mesures législatives 154 s., 201 s., 238, 776

- Compensation des transferts de compétence 116 s., 156, 201 s., 356 s., 524,
- Comptabilité d'exercice 475, 556 s.
- Comptabilité de caisse 557
- Comptabilité publique (Droit de –) 2 s., 429, 440,
- Comptabilité publique (Direction générale de la –) 114, 289, 298
- Comptabilité publique (Règlement général sur la –) 408, 577
- Comptable public 56, 145, 278, 289, 321, 334, 338, 360, 408, 439 s., 445 s., 557, 707
- Comptable de fait 440
- Comptable patent 440
- Compte administratif 289, 449, 704, 706 s., 730 s.
- Compte de gestion 707
- Comptes spéciaux (du trésor) 596 s., 611 s.
- d'affectation spéciale 72, 524, 526, 571, 597, 598 s.
 - d'avances 234, 597, 609
 - de commerce 603 s.
 - de concours financiers 526, 529, 597, 608 s.
 - de prêts 526, 597, 609
 - de règlement avec des gouvernements étrangers 597
 - d'opérations monétaires 526, 597, 606 s.
- Conférence nationale des finances publiques 269,
- Conseil d'orientation des finances publiques 269
- Consentement de l'impôt 67 s., 388, 390, 393 s., 524, 625
- Contraction (règle de non-) 391, 572 s., 614, 717, 798
- Contrat de croissance et de solidarité 229 s., 414
- Contrat de stabilité 229, 414
- Contribution au remboursement de la dette sociale 200, 755
- Contribution sociale généralisée 72 c, 199 s., 210
- Contrôle
- administratif 278, 289
 - *a posteriori* 81a, 465
 - de gestion 284, 287, 488 s.
 - de la gestion 442 s., 447 s.
 - financier 452
 - juridictionnel 439 s., 445 s.
 - parlementaire 416, 504, 581 s., 639, 692
- Convergences (critères de –) 256, 644
- Correction britannique 214, 241, 427
- Correspondants du Trésor 49, 54 s., 245
- Cotisations sociales 90, 105, 107 s., 197, 209 s., 764
- Cour de discipline budgétaire et financière 429, 451 s., 496
- Cour de justice des communautés européennes 258, 805
- Cour des comptes 3, 211, 272, 332, 334, 356, 362, 394, 416, 418, 429, 438 s., 457, 496 s., 498, 780 s.
- Cour des comptes européenne 423 s., 454 s., 789, 802
- Crédit local de France 343
- Crédits
- de paiement 29, 31, 33 s., 36,

526 s., 558, 563 s., 612, 686, 714, 794 s.

- évaluatifs 33, 526 s., 529, 608
- globaux 624, 637
- limitatifs 527 s., 608, 651,
- provisionnels 33, 527, 790

D

Débat d'orientation budgétaire (budget de l'État) 285, 550, 662 s., 768, 770

Débat d'orientation budgétaire (budget local) 734 s.

Débet 439, 445 s.

Déclaration d'assurance 455 s.

Débudgétisation 622, 655, 657

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 65 s., 73, 390, 392 s., 576

Décret d'avance 407, 502, 530 s., 648, 652, 658

Déficit budgétaire 40, 47 s., 61, 110, 190, 524 a, 642 s., 695

Déficit excessif 264 bis

Déficit public 248 s.

Dépassement de crédits 452, 505, 529, 535, 750

Dépenses

- de fonctionnement 21 s., 26 s., 29, 44, 47, 136, 138 s., 142, 188, 207, 217, 564, 579, 714, 716
- d'intervention 21, 62 s., 218
- d'investissement 20, 21, 26 s., 31, 123, 136, 139, 184, 564, 710
- fiscales 78, 541, 549, 666
- non obligatoires 214, 810 s.
- obligatoires (communauté européenne) 214, 810 s.
- obligatoires (collectivités territoriales) 141 s., 185, 449, 740

Dépôt (obligation de –) 245

Dettes publiques 250 s.

Direction de la législation fiscale 292

Direction du budget 284 s., 549

Direction générale de la comptabilité publique 114, 289, 298

Direction générale de la modernisation de l'État 298

Direction générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques 293, 318, 355

Direction générale des douanes et des droits indirects 70, 294 s., 337

Direction générale des finances publiques 292

Direction générale des impôts 281

Direction générale du budget 369

Direction générale du Trésor et de la politique économique 289 s.

Discipline budgétaire 247 s., 384, 426, 428

Dotations 34 s., 538, 546 s., 624, 628 s., 637 s., 701 s.

– de développement rural 232

– de solidarité rurale 176, 179

– de solidarité urbaine 131, 150, 176, 178

– élu local 185, 230

– générale de décentralisation 155 176 s.

– globale d'équipement 183, 724

– globale de fonctionnement 155, 172, 175 s., 182, 187, 230, 352, 354

– spéciale instituteurs 185, 352, 724

Douzièmes provisoires 796, 810

E

- Ecofin 90, 379 s., 382
- Égalité (principe d' –) 76, 77 c, 78,
- Embargo financier (déficit excessif)
264 bis
- Emprunt
- de la sécurité sociale 364, 367, 524, 757
 - de l'État 20, 42, 44 s., 51 s., 289, 513, 524, 642,
 - des collectivités territoriales 120, 125 s., 138, 188, 703, 728 s., 738
- Engagement (de la dépense) 452, 557, 562
- Équilibre budgétaire 247 s.
- de l'État 109 s., 641 s.
 - des collectivités territoriales 727 s.
 - de la Communauté européenne 805
 - de la sécurité sociale 204, 761 s.
- Équilibre économique et financier 502, 645 s.,
- Eurogroupe 382 s.
- Eurosystème 307, 326, 370, 372, 377
- Exercice (système de l' –) 557

F

- Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée 184, 230,
- Fonds de concours 64, 108, 244, 400, 571, 576 s., 586, 587, 655, 722 s.,
- Fonds de correction des déséquilibres régionaux 132, 176
- Fonds de réserve des retraites 198, 341, 251
- Fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France 131, 174

- Fonds de soutien des rentes 59
- Fonds spéciaux 630, 639 s.
- Fongibilité (des crédits) 484, 486, 491 s., 564, 629

G

- Gel (de crédits) 650 s., 659
- Gestion de fait 440, 445
- Globalisation 484, 491 s., 629, 636, 702

H

- Harmonisation fiscale 395

I

- Impositions de toutes natures 61, 117, 119, 149, 155, 394, 442, 497, 514, 518, 524, 620 s., 666
- Impôt
- *ad valorem* 72 d, 81 a
 - analytique 72 e
 - confiscatoire 72 f, 84,
 - de quotité 72 a
 - de répartition 72 a
 - de solidarité sur la fortune 71, 84 s.
 - direct 70, 76, 162 s.
 - indirect 70, 76, 395,
 - personnel 72 b
 - progressif 72 c
 - proportionnel 72 c
 - réel 72 b
 - spécifique 72 d
 - sur le revenu des personnes physiques 70, 72 b, 72 c, 72 e, 72 f, 77 c, 78, 80 s., 84, 91, 96 s., 234, 503, 525
 - sur les grandes fortunes 84

- sur les sociétés 96,
- synthétique 72 e

Impôt (Conseil des –) 74 s., 77 b, 78, 81 b, 81 c, 84, 90, 128, 160, 211, 706

Indicateur de performance 231, 287, 475, 489, 543, 656, 663, 772, 802

Indicateur de résultat 287, 468, 478, 487 s., 542 s.

Inspection générale des finances 101a, 275 s.

Intérêt (taux d') 44, 47, 56, 100, 138, 140, 188, 245, 250, 309, 372, 604

J

Justification au premier euro 688 s.

K

Keynes 643

L

Légalité (contrôle de –) 406, 449, 718, 721, 734

Légalité (principe de –) 5,

Libre administration des collectivités territoriales 111 s., 120 s., 123, 148 s., 155 s., 410 s.

Loi de finances

- adoption (de la –) 660 s.
- contrôle de constitutionnalité de la (-) 430 s.
- définition (de la –) 17 s., 28 s., 406, 500 s.
- élaboration (de la –) 285, 548 s.
- initiale 501
- rectificative 502 s.

Loi de financement de la sécurité sociale 4, 191, 238, 394, 416 s., 666, 741 s.

Loi de règlement 504 s.

M

Mandatement 716

Médiateur (du Minefi) 299

Mesures nouvelles 29, 33, 436, 513, 651, 660, 689 s.

Ministère chargé des finances 14, 270 s., 549 s.

Ministre chargé des Finances 14, 58, 92, 101 a, 271 s., 312, 319, 327, 364, 379 s., 406, 460, 470, 524 a, 525, 529, 533, 567, 577, 580, 586 s., 594, 602, 609, 620, 631 s., 634 s., 638, 648 s.

Mise à disposition (des crédits) 242, 628

Mission 24, 35, 479 s., 495, 526, 538, 547, 549 s., 594, 611, 624, 628, 638, 663, 686 s., 700 s.

Monnaie de Paris 301

Moyens (budget de) 484, 539

O

Objectif national de dépenses d'assurance-maladie 363, 418, 420, 744, 747s., 759, 764 s., 770, 775s., 786 s.

Obligations assimilables du trésor 50

Observations (des juridictions financières) 39, 443, 447 s., 456, 579, 584

Ordonnancement 504, 726

Ordonnateur 278, 408, 423, 440, 444 s., 451, 497, 557, 630

P

Pacte de stabilité et de croissance 41, 255 s., 384, 395, 468

Païement 50, 289, 334, 449, 557, 740, 792

Parlement 30, 68, 190, 211, 285, 312, 332, 354, 362 s., 366 s., 386 s., 394, 396, 405 s., 415 s., 438 s., 443, 460 s., 551 s., 660 s., 758 s., 767 s.

Parlement européen 212 s., 369, 373, 377 s., 423 s., 454 s.,

Péréquation 129 s., 173, 175 s., 180 s., 186, 354, 410

Performance 78, 242, 487 s., 492, 540 s., 550, 663, 692, 772, 802

Pluriannualité 551, 553, 556, 558, 709

Prélèvements obligatoires 113, 171, 199, 209 s., 365, 559, 580, 666, 778

Prélèvements sur recettes 64, 230 s., 236 s., 613, 687

Principes budgétaires

- État 551 s.
- Collectivités territoriales 708 s.
- Communauté européenne 791 s.
- Sécurité sociale 758 s.

Programme 24, 35, 478, 480 s., 488 s., 492 s., 495, 529, 538 s., 541 s., 544 s., 549 s., 567, 594, 627 s., 631, 634, 636, 638, 663, 700 s.

Progressivité (de l'impôt) 72 a, 76, 81 c

Projet annuel de performance 78, 487, 489, 540 s., 545, 550, 666

Proportionnalité (de l'impôt) 72 c, 76

R

Rapport annuel de performance 544 s.

Rapport économique, social et financier 475, 759

Rapport sur les prélèvements obligatoires 475, 666

Rationalisation des choix budgétaires 110

Recettes fiscales

– de l'État 79 s.

– des collectivités territoriales 147 s.

– de la sécurité sociale 198 s.

Recevabilité financière 403, 465, 697 s.

Recommandation (déficit excessif) 264 bis

Recommandation politique 264

Redevance 65, 102, 107, 125, 146, 166, 288, 337, 588, 590 s., 594, 599

Régimes (de sécurité sociale) 359 s.

Règlement financier 369, 424, 788, 790 s., 795, 799, 802 s.

Règlement (loi de) 408, 458, 504 s., 537, 544, 547, 581, 653, 658, 678, 692 s.

Report de crédits 33, 525 s., 558, 565, 566 s., 602, 611, 650, 715, 793, 795

Réquisition 451 s.

Réserve de performance 242

Responsabilité

- des comptables 439 s., 445 s.
- des ordonnateurs 451 s.

Responsable de programme 486, 495 s.

Ressources propres

- des collectivités territoriales 122, 125 s., 172, 410 s.
- de la Communauté européenne 212 s., 219 s., 224, 236, 369, 423, 425, 427, 808

Rétablissement de crédits 585 s.

Révision générale des politiques publiques 47, 559 *bis*

S

Section

- de fonctionnement 47, 188, 710, 715, 725 s., 731, 738 s.
- d'investissement 47, 188, 725 s., 738

Séparation des ordonnateurs et des comptables 440, 445

Services votés 29 s., 394, 436, 508, 513, 683, 689 s.

Sincérité (principe de –) 408, 647 s., 653 s., 661, 668, 727 s., 731, 764 s., 777

Spécialité (principe de –) 391, 484, 624 s., 725 s., 800 s.

Système européen des banques centrales (SEBC) 305 s., 327, 370, 372, 375, 377, 383

T

Taxe d'habitation 72 a, 72 f, 84, 111, 123 s., 150, 154, 159, 162, 164, 167, 169, 176, 231 s., 234, 503

Taxe intérieure sur les produits pétroliers 91 s., 96, 119, 621

Taxe parafiscale 33, 435, 442, 475, 526, 571, 575, 616 s.

Taxe professionnelle 72 a, 111, 124, 128, 130, 150, 154 s., 160, 162 s., 164, 165, 169, 174, 176, 180 s., 187, 230 s., 234, 352, 710

- unique 111, 167

Taxe sur la valeur ajoutée 70 s., 72 d, 76, 89 s., 96, 160, 174, 184 s., 213, 222, 230, 243, 517

Taxes foncières 71, 72 a, 72 f, 150, 159, 162 s., 167, 234

Titre budgétaire 21, 23, 26, 35, 492 s., 526, 538, 544, 567, 583, 627 s., 635, 638, 685, 687, 689, 789 s., 800 s.

Trésorier-payeur général 283, 446

Transfert (de crédits) 594, 611, 631 s., 634,

Transparence 488, 661, 727, 803

U

Union économique et monétaire 256, 259, 287, 370, 379, 384,

Unité budgétaire (principe d' –) 569 s., 717 s., 760, 797

Unité de spécialité 484, 627 s.

Unité de trésorerie 245

Unité de vote 627 s., 686 s.

Unité opérationnelle de programme 486

Universalité budgétaire (principe d' –) 569 s., 717 s., 760, 798 s.

V

Virement (de crédits) 594, 611, 632, 634 s., 725, 790, 801

Vote bloqué 681



Table des matières

LISTE DES ABRÉVIATIONS	9
PRÉFACE DE LA PREMIÈRE ÉDITION	15
INTRODUCTION AUX FINANCES PUBLIQUES	19

PARTIE 1 LES PÉRIMÈTRES DES FINANCES PUBLIQUES

TITRE 1 LE PÉRIMÈTRE CONTEXTUEL DES FINANCES PUBLIQUES

Sous-titre 1	Les sphères financières publiques	27
CHAPITRE 1	Les finances de l'État	31
<i>Section 1.</i>	<i>Les dépenses de l'État</i>	<i>34</i>
§ 1.	Les classifications des dépenses de l'État	34
	A. Les classifications traditionnellement retenues	34
	I – LA CLASSIFICATION FINANCIÈRE	34
	II – LA CLASSIFICATION ADMINISTRATIVE	36
	III – LA CLASSIFICATION ÉCONOMIQUE	39
	B. La classification retenue en lois de finances	39
	I – LA CLASSIFICATION RETENUE DANS LE CADRE DE L'ORDONNANCE ORGANIQUE DU 2 JANVIER 1959	39
	II – LA CLASSIFICATION RETENUE DANS LE CADRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1 ^{er} AOÛT 2001	41
§ 2.	Le poids des dépenses de l'État	42
	A. Les dépenses de personnel	42
	B. La dette de l'État	43
	I – L'ENDETTEMENT DE L'ÉTAT	44

	a) L'évolution de l'endettement de l'État	44
	b) La charge de la dette dans le budget de l'État ..	45
	II – LE RECOURS À L'EMPRUNT	46
	a) Les théories économistes du recours à l'emprunt .	46
	1) La règle d'or	47
	2) L'effet boule de neige	49
	b) Les composantes de la dette de l'État	50
	c) Les emprunts contractés par l'État français	51
	III – LA GESTION DE LA DETTE	52
	a) L'agence France Trésor	52
	b) La Caisse de la dette publique	55
	C. Les dépenses d'intervention	56
Section 2.	<i>Les ressources de l'États</i>	57
§ 1.	Les recettes fiscales de l'État	58
	A. La théorie générale de l'impôt	59
	I – LE CONSENTEMENT À L'IMPÔT	59
	II – LA CLASSIFICATION GÉNÉRALE DES IMPÔTS	60
	III – LA RÉTROACTIVITÉ FISCALE	63
	IV – LA QUALITÉ DE LA NORME FISCALE	65
	V – LES POLITIQUES FISCALES	65
	B. Les recettes fiscales de l'État	70
	I – L'IMPOSITION DES REVENUS	70
	II – L'IMPOSITION DU CAPITAL	75
	III – L'IMPOSITION DE LA CONSOMMATION	77
	a) La taxe sur la valeur ajoutée	77
	b) La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)	78
	C. Le poids de la fiscalité de l'État	80
	I – ÉVALUATION DES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT .	80
	II – LE POIDS DE LA FISCALITÉ – ÉLÉMENTS DE COMPARAISON	81
§ 2.	Les ressources non fiscales de l'État	82
	A. Les principales composantes des ressources non fiscales de l'État	82
	I – LES REVENUS DU PATRIMOINE DE L'ÉTAT	83
	II – LES RÉMUNÉRATIONS POUR SERVICES RENDUS ..	86
	III – LES RETENUES ET COTISATIONS SOCIALES AU PROFIT DE L'ÉTAT	87
	IV – LES RESSOURCES DIVERSES	87
	B. Évaluation et évolution des ressources non fiscales .	88
Section 3.	<i>L'équation déficitaire entre recettes et dépenses de l'État</i>	88

CHAPITRE 2	Les finances locales	95
<i>Section 1.</i>	<i>État des lieux et perspectives des finances locales</i> ...	96
§ 1.	L'influence de la décentralisation sur le montant des finances locales	97
A.	La décentralisation, facteur de progression des dépenses locales	97
B.	La nécessité d'une compensation des transferts de compétences	99
I	– LE PRINCIPE DE COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES	99
II	– LES COMPENSATIONS DE TRANSFERTS DE COMPÉTENCES	100
C.	La recherche de l'autonomie financière des collectivités locales	102
I	– LE PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES	102
II	– LA NOTION DE RESSOURCES PROPRES	105
§ 2.	Les inégalités budgétaires et fiscales entre collectivités locales	106
A.	Des situations financières contrastées	106
B.	La création de mécanismes correcteurs	107
<i>Section 2.</i>	<i>Les budgets locaux</i>	109
§ 1.	Les budgets locaux en chiffres	109
§ 2.	Les dépenses locales	110
A.	Les composantes de la dépense locale	110
B.	La notion de dépense obligatoire	111
§ 3.	Les ressources locales	113
A.	La fiscalité locale	114
I	– L'ENCADREMENT DE L'IMPOSITION LOCALE	114
a)	Maîtrise de la fiscalité locale et liberté fiscale ..	114
b)	Le principe de la compensation financière des mesures législatives fiscales	116
c)	Perspectives de réforme de la fiscalité locale	118
II	– LA STRUCTURE DE LA FISCALITÉ LOCALE	119
a)	Les composantes de la fiscalité locale	119
b)	La fiscalité intercommunale	123
c)	Évaluation et progression de la fiscalité	124
B.	Les concours financiers de l'État	126
I	– DES DOTATIONS ACCORDÉES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	128
a)	La dotation globale de fonctionnement	128

	b) La dotation globale d'équipement	131
	c) Le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée	131
	II – LA COMPLEXITÉ DÉNONCÉE DU SYSTÈME DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	131
	III – ÉVALUATION ET PROGRESSION DES TRANSFERTS VERSÉS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	132
	C. L'emprunt	133
CHAPITRE 3	L'émergence des finances sociales	139
<i>Section 1.</i>	<i>Les finances sociales, finances publiques</i>	140
<i>Section 2.</i>	<i>Le budget de la Sécurité sociale</i>	140
§ 1.	Les dépenses sociales	140
§ 2.	Les ressources de la Sécurité sociale	142
	A. Les cotisations	142
	B. Les impositions	143
	C. Les participations ou contributions publiques	144
<i>Section 3.</i>	<i>Le déséquilibre du budget de la Sécurité sociale</i>	146
CONCLUSION	Le poids des finances publiques françaises .	149
<i>Section 1.</i>	<i>Le poids des dépenses publiques</i>	149
<i>Section 2.</i>	<i>Les prélèvements obligatoires</i>	151
§ 1.	Le poids des prélèvements obligatoires	151
§ 2.	La création du Conseil des prélèvements obligatoires .	152
CHAPITRE 4	L'apparition des finances européennes (Le budget de l'Union européenne)	153
<i>Section 1.</i>	<i>Le budget de l'Union européenne, entre autonomie financière et pouvoir financier</i>	154
<i>Section 2.</i>	<i>Le budget de l'Union européenne</i>	155
§ 1.	Les dépenses communautaires	156
§ 2.	Les ressources communautaires	157
§ 3.	La maîtrise du budget de l'Union européenne	159
<i>Section 3.</i>	<i>La participation des États membres au budget de l'Union européenne</i>	159

Sous-titre 2	La multiplicité des flux financiers publics	163
CHAPITRE 1	Les flux financiers en provenance de l'État	165
<i>Section 1.</i>	<i>À destination des collectivités territoriales</i>	165
§ 1.	Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales	165
	A. Le contrat de stabilité	167
	B. Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales	168
§ 2.	Les prêts et avances consentis	172
<i>Section 2.</i>	<i>À destination de l'Union européenne</i>	173
<i>Section 3.</i>	<i>À destination de la sécurité sociale</i>	175
CHAPITRE 2	Les flux financiers en provenance de l'Union européenne	179
<i>Section 1.</i>	<i>Les versements du budget européen aux États membres</i>	179
<i>Section 2.</i>	<i>L'attribution des fonds européens</i>	183
CHAPITRE 3	Les flux financiers en provenance des collectivités territoriales	187
<i>Section 1.</i>	<i>La participation financière des collectivités territoriales</i>	188
<i>Section 2.</i>	<i>L'État, caissier des collectivités locales</i>	189
Sous-titre 3	Les finances nationales à l'heure européenne	191
CHAPITRE 1	L'équilibre budgétaire à l'heure maasrichienne	193
<i>Section 1.</i>	<i>La maîtrise du déficit publics</i>	193
<i>Section 2.</i>	<i>La maîtrise de l'endettement publics</i>	197

CHAPITRE 2	La discipline budgétaire européenne	203
<i>Section 1.</i>	<i>Le pacte de stabilité et de croissance</i>	203
§ 1.	Les objectifs du pacte de stabilité et de croissance ...	203
§ 2.	La réforme du pacte de stabilité et de croissance	205
	A. Les difficultés d'application du pacte de stabilité et de croissance	205
	B. Les modifications apportées au pacte de stabilité et de croissance	206
<i>Section 2.</i>	<i>Les sanctions</i>	208

TITRE 2 **LE PÉRIMÈTRE INSTITUTIONNEL
DES FINANCES PUBLIQUES**

CHAPITRE 1	Les rouages institutionnels des finances de l'État	213
<i>Section 1.</i>	<i>L'institutionnel ministériel</i>	214
§ 1.	Le ministre	214
§ 2.	Le périmètre ministériel	216
	A. L'inspection générale des finances	220
	I – SON ORGANISATION	220
	II – UNE MISSION ESSENTIELLE DE CONTRÔLE	220
	B. Les principales directions ministérielles financières et budgétaires	222
	I – LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES (DGFIP)	222
	II – LA DIRECTION DU BUDGET	224
	III – LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE	226
	IV – LA DIRECTION DE LA LÉGISLATION FISCALE	227
	V – LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES	228
	VI – LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DES DROITS INDIRECTS	228
	VII – LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT	229
	C. Le médiateur	230
<i>Section 2.</i>	<i>La monnaie de Paris</i>	231

<i>Section 3.</i>	<i>La Banque de France</i>	232
§ 1.	La création de la Banque de France	232
§ 2.	Les missions de la Banque de France	233
	A. Des missions redéfinies dans le cadre du Système Européen de Banques Centrales (SEBC)	233
	I – UNE MISSION FONDAMENTALE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE UNIQUE	234
	II – UNE MISSION ESSENTIELLE DE CIRCULATION FIDUCIAIRE	235
	III – LA POLITIQUE DE CHANGE ET LES RELATIONS INTERNATIONALES	235
	IV – LE BON FONCTIONNEMENT ET LA SÉCURITÉ DES SYSTÈMES DE PAIEMENT	236
	B. Les autres missions d'intérêt général et autres activités	236
	I – LE SURENDETTEMENT	236
	II – LA COLLECTE ET LA DIFFUSION D'INFORMATIONS FINANCIÈRES ET BANCAIRES	237
	a) Les fichiers de la Banque de France	237
	b) L'exploitation de l'information collectée	239
	III – LA RÉGULATION DE L'ACTIVITÉ BANCAIRE	240
	IV – LES ACTIVITÉS BANCAIRES	241
	a) La clientèle de la Banque de France	241
	b) Le traitement des chèques	243
§ 3.	L'Organisation générale de la Banque de France	243
	A. Les organes décisionnels de la Banque de France .	243
	B. Le réseau de la Banque de France	244
<i>Section 4.</i>	<i>La Caisse des dépôts et consignations</i>	246
§ 1.	L'organisation de la CDC	246
§ 2.	Les attributions de la CDC	248
	A. Les missions d'intérêt général	248
	I – LES CONSIGNATIONS	248
	II – LA GESTION DE L'ÉPARGNE ET DE LA PRÉVOYANCE	250
	III – LA GESTION DE CAISSES D'ORGANISMES PUBLICS .	250
	IV – LE SOUTIEN FINANCIER SOUS FORME DE PRÊTS ET D'INVESTISSEMENTS	251
	V – AUTRES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL	251
	B. Les activités concurrentielles	252
	I – LES ACTIVITÉS BANCAIRES	252
	II – LA CDC, ASSUREUR	253

CHAPITRE 2	Les rouages institutionnels des finances locales	255
<i>Section 1.</i>	<i>Le Comité des finances locales (CFL)</i>	255
§ 1.	L'organisation du Comité des finances locales	256
§ 2.	Les missions du Comité des finances locales	256
	A. Un pouvoir de décision et de contrôle	256
	B. Une fonction consultative	257
	C. Un rôle de concertation et de proposition	258
<i>Section 2.</i>	<i>L'Observatoire des finances locales</i>	258
<i>Section 3.</i>	<i>La Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)</i>	259
 CHAPITRE 3	 Les rouages institutionnels des finances sociales	 261
<i>Section 1.</i>	<i>L'organisation de la sécurité sociale</i>	262
§ 1.	Une organisation distinguant les branches et régimes de sécurité sociale	262
§ 2.	Les comptes de la sécurité sociale : des comptes sous observation	264
	A. La Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS)	264
	B. Le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses de l'assurance maladie	264
<i>Section 2.</i>	<i>La Caisse d'amortissement de la dette sociales</i>	266
§ 1.	La disparition (dé)programmée de la Caisse d'amortissement de la dette sociale	267
§ 2.	Le financement de la dette sociale	267
 CHAPITRE 4	 Les rouages institutionnels des finances européennes	 271
<i>Section 1.</i>	<i>La Direction générale du budget</i>	272
<i>Section 2.</i>	<i>La Banque centrale européenne</i>	272
§ 1.	L'organisation de la BCE	273
§ 2.	Les missions de la BCE	274
§ 3.	L'indépendance de la BCE	275
<i>Section 3.</i>	<i>Les instances de concertations</i>	276
§ 1.	Le Conseil Ecofin	277

§ 2.	Le Comité économique et financier (CEF)	278
§ 3.	L'eurogroupe	278

TITRE 3 **LE PÉRIMÈTRE NORMATIF DES FINANCES PUBLIQUES**

CHAPITRE 1	Le périmètre normatif des finances de l'État	283
<i>Section 1.</i>	<i>Les sources historiques du droit budgétaire</i>	284
§ 1.	L'influence du modèle britannique	284
§ 2.	L'expérience française de la conquête du pouvoir financier	285
<i>Section 2.</i>	<i>Les sources normatives du droit budgétaire</i>	286
§ 1.	Les sources constitutionnelles du droit budgétaire	286
§ 2.	Les engagements communautaires	288
§ 3.	Les dispositions organiques	289
A.	Entre ordonnance et loi organiques	289
B.	De la valeur juridique des dispositions organiques .	290
§ 4.	Les sources écrites complémentaires	292
A.	Les règlements des assemblées	292
B.	Les dispositions législatives / Les lois de finances .	293
C.	Les textes réglementaires	295
CHAPITRE 2	Le périmètre normatif des finances locales	299
<i>Section 1.</i>	<i>Les sources constitutionnelles</i>	299
<i>Section 2.</i>	<i>La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales</i>	301
<i>Section 3.</i>	<i>Les dispositions législatives</i>	302
<i>Section 4.</i>	<i>Les dispositions réglementaires</i>	303
CHAPITRE 3	Le périmètre normatif des finances sociales	305
<i>Section 1.</i>	<i>Les sources constitutionnelles</i>	306
<i>Section 2.</i>	<i>La (les) loi(s) organique(s) relative(s) aux lois de financement de la sécurité sociale</i>	307

<i>Section 3.</i>	<i>Les règlements des assemblées parlementaires</i>	309
<i>Section 4.</i>	<i>Les dispositions législatives : les lois de financement de la sécurité sociale</i>	309
<i>Section 5.</i>	<i>Les dispositions réglementaires</i>	310

CHAPITRE 4	Le périmètre normatif des finances européennes	313
<i>Section 1.</i>	<i>Les dispositions conventionnelles</i>	313
<i>Section 2.</i>	<i>Le règlement financier</i>	314
<i>Section 3.</i>	<i>La décision ressources propres</i>	315
<i>Section 4.</i>	<i>Les accords inter-institutionnels</i>	316

TITRE 4 **LE PÉRIMÈTRE JURIDICTIONNEL DES FINANCES PUBLIQUES**

CHAPITRE 1	Le Conseil constitutionnel	321
<i>Section 1.</i>	<i>L'exercice du contrôle de constitutionnalité en matière financière</i>	322
<i>Section 2.</i>	<i>Les apports du contrôle de constitutionnalité à la matière financière</i>	323
§ 1.	Un contrôle de constitutionnalité essentiel à l'interprétation de l'ordonnance du 2 janvier 1959 .	324
§ 2.	La notion de loi de finances précisée par le Conseil constitutionnel	325
CHAPITRE 2	Les juridictions financières françaises	327
<i>Section 1.</i>	<i>La Cour des comptes</i>	328
§ 1.	Le contrôle des comptes des comptables publics	328
§ 2.	Le contrôle de la gestion	329
<i>Section 2.</i>	<i>Les chambres régionales des comptes</i>	331
§ 1.	Le contrôle des comptes des comptables publics	331
§ 2.	Le contrôle de la gestion	332
§ 3.	Le contrôle budgétaire	333
<i>Section 3.</i>	<i>La Cour de discipline budgétaire et financière</i>	335

CHAPITRE 3	La Cour des comptes européenne	337
<i>Section 1.</i>	<i>Le contrôle des instances européennes</i>	338
<i>Section 2.</i>	<i>La coopération avec les États membres</i>	339

PARTIE 2 **L'ÉLABORATION DES BUDGETS PUBLICS**

CHAPITRE 1	L'élaboration du budget de l'État	343
<i>Section préliminaire</i>	<i>De l'ordonnance du 2 janvier 1959 à la loi organique du 1^{er} août 2001</i>	344
§ 1.	La nécessité d'une réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959	345
	A. Les limites inhérentes au texte de 1959	345
	B. Les salutaires interventions du Conseil constitutionnel	347
§ 2.	L'adoption de la loi organique du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances	348
	A. Une adoption inespérée	348
	B. Un chantier en perspective	351
	I – L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOLF	352
	II – LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF	354
	a) La délicate détermination des missions et des programmes	355
	1) La mission, expression d'une politique publique	355
	2) Le programme, ensemble cohérent d'actions	357
	3) La traduction déconcentrée des programmes	358
	b) La détermination des objectifs et des indicateurs de résultats	359
	c) La responsabilité du gestionnaire	361
	1) La responsabilisation du gestionnaire par la fongibilité des crédits	361
	2) De la détermination de la responsabilité supportée par le gestionnaire	362
<i>Section 1.</i>	<i>La notion clef de loi de finances</i>	364
§ 1.	Les catégories de lois de finances	364
	A. Les lois de finances initiales et rectificatives	365
	B. Les lois de règlement	368
	C. L'hypothèse des lois adoptées selon les procédures d'urgence	369

§ 2.	Le contenu des lois de finances initiales et rectificatives	373
A.	La délimitation matérielle du contenu des lois de finances	374
	I – LE CONTENU OBLIGATOIRE	374
	II – LE CONTENU EXCLUSIF	376
	III – LE CONTENU PARTAGÉ	377
	IV – LE CONTENU INTERDIT – LES CAVALIERS BUDGÉTAIRES	378
B.	L’architecture des lois de finances	379
C.	De la nature des crédits contenus dans les lois de finances	383
	I – DES CRÉDITS ESSENTIELLEMENT LIMITATIFS	383
	II – LES DÉCRETS D’AVANCE, AMÉNAGEMENT AU CARACTÈRE LIMITATIF DES CRÉDITS	384
	a) Les conditions d’adoption des décrets d’avance .	384
	b) La pratique (contestée) des décrets d’avance	386
<i>Section 2.</i>	<i>Un budget élaboré en considération d’objectifs à atteindre</i>	<i>389</i>
§ 1.	L’apparition d’une logique de résultats	390
A.	Le programme ou l’expression d’une logique de résultats	391
	I – LES PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCES	391
	II – LES RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCES	395
B.	La dotation, exception à la logique de résultats ...	395
§ 2.	La préparation du projet de loi de finances	397
<i>Section 3.</i>	<i>Les principes budgétaires présidant à l’élaboration du budget de l’État</i>	<i>399</i>
§ 1.	Le paradoxe du principe d’annualité	400
A.	La traduction organique du principe d’annualité .	400
	I – L’AFFIRMATION LOLFIENNE DU PRINCIPE D’ANNUALITÉ	401
	II – UN PRINCIPE ADAPTÉ AUX EXIGENCES DE LA PLURIANNUALITÉ	402
B.	Les aménagements au principe d’annualité	404
	I – LA PÉRIODE COMPLÉMENTAIRE D’EXÉCUTION DU BUDGET	404
	II – LES ENGAGEMENTS PAR ANTICIPATION	404
	III – LES AUTORISATIONS D’ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT	405
	IV – LES REPORTS DE CRÉDITS	407

	C. La protection constitutionnelle du principe d'annualité	408
§ 2.	L'encadrement des principes d'unité et d'universalité budgétaires	409
	A. La portée des principes d'unité et d'universalité .	409
	I – UNITÉ ET UNIVERSALITÉ DES COMPTES DE L'ÉTAT	410
	II – NON-AFFECTATION ET NON-CONTRACTION ENTRE RECETTES ET DÉPENSES	410
	B. Les aménagements apportés aux principes d'unité et d'universalité	411
	I – LA TECHNIQUE DES FONDS DE CONCOURS	412
	a) Les fonds de concours : une définition, une pratique	412
	b) L'information des parlementaires	416
	c) L'utilisation des fonds de concours	417
	II – LA TECHNIQUE DES RÉTABLISSEMENTS DE CRÉDITS	419
	III – LES ATTRIBUTIONS DE PRODUITS	421
	IV – LE RECOURS LIMITÉ AUX BUDGETS ANNEXES ...	421
	a) L'utilisation contestée des budgets annexes dans le cadre de l'ordonnance de 1959	421
	b) L'orthodoxie recherchée par la loi organique de 2001	423
	c) Le régime juridique applicable aux budgets annexes	424
	d) La pratique des budgets annexes	424
	V – L'UTILISATION DES COMPTES SPÉCIAUX	426
	a) Les catégories des comptes spéciaux	426
	1) Les comptes d'affectation spéciale	427
	2) Les comptes de commerce	429
	3) Les comptes d'opérations monétaires	430
	4) Les comptes de concours financiers	431
	b) Le régime juridique applicable aux comptes spéciaux	432
	c) La pratique des comptes spéciaux (du Trésor) ..	433
	VI – LE CAS PARTICULIER DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES	434
	VII – LA « DISPARITION » DES TAXES PARAFISCALES .	435
	a) La perception des taxes parafiscales	436
	b) La remise en cause des taxes parafiscales avec la Lolf	437

	C. La protection constitutionnelle des principes d'unité et d'universalité budgétaires	439
§ 3.	Le principe de spécialité	442
	A. De l'abonnement à la spécialité budgétaire	442
	I – LA DÉCONNEXION DES UNITÉS DE VOTE ET DE SPÉCIALITÉ	443
	II – LE PROGRAMME/LA DOTATION, NOUVELLES UNITÉS DE SPÉCIALITÉ	444
	B. Les aménagements au principe de spécialité	446
	I – LES TRANSFERTS DE CRÉDITS	446
	II – LES VIREMENTS DE CRÉDITS	448
	III – LES DOTATIONS POUR PROVISIONS	449
	IV – LES FONDS SPÉCIAUX	450
§ 4.	L'équilibre du budget de l'État	452
	A. Les conceptions économiques de l'équilibre du budget de l'État	453
	B. La manifestation juridique de l'équilibre du budget de l'État	455
	I – UN ÉQUILIBRE PRÉCISÉ PAR LES LOIS DE FINANCES	455
	II – LES MÉCANISMES DE PRÉSERVATION DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE	460
	a) L'annulation de crédits pour prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire	461
	b) L'annulation comme gage du décret d'avance ..	464
§ 5.	L'apparition d'un principe de sincérité	465
	A. L'apparition du principe de sincérité	466
	B. Un principe consacré par la Lolf	473
<i>Section 4.</i>	<i>L'adoption de la loi de finances</i>	<i>476</i>
§ 1.	L'information des parlementaires	476
	A. Associer les parlementaires au stade de l'élaboration du projet de loi de finances	476
	I – L'INSTITUTIONNALISATION DU DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE	477
	II – LES QUESTIONNAIRES PARLEMENTAIRES	478
	B. L'enrichissement des informations jointes au dépôt des projets de loi de finances	478
	C. Le renforcement du rôle des commissions parlementaires	480
§ 2.	Les modalités d'adoption des lois de finances	481
	A. Les délais d'adoption de la loi de finances	482

I – DES DÉLAIS FIXÉS DANS LE RESPECT	
DU PRINCIPE D’ANNUALITÉ	482
II – LE VOTE GOUVERNEMENTALEMENT CONTRAINT .	484
a) L’irrecevabilité des amendements non présentés en commission – art. 44-2 C	484
b) Le vote bloqué – art. 44-3 C	484
c) L’engagement de la responsabilité du Gouvernement – art. 49-3 C	485
III – LE RECOURS AUX PROCÉDURES D’URGENCE	487
B. Le vote de la loi de finances	488
I – LES MODALITÉS TECHNIQUES DU VOTE	
DES LOIS DE FINANCES	488
a) La mission, unité de vote	488
b) La budgétisation au premier euro	489
c) Du vote à l’adoption de la loi de finances	490
II – DU VOTE DE LA LOI DE RÈGLEMENT	
À L’ADOPTION DE LA LOI DE FINANCES INITIALE .	492
III – LE RENOUVEAU DU POUVOIR D’AMENDEMENT DES PARLEMENTAIRES OU LA CONSTITUTION « INTERPRÉTÉE » PAR LA LOI ORGANIQUE	493
a) L’article 42 de l’ordonnance nuancé par l’article 40 de la Constitution	494
b) L’article 40 de la Constitution éclairé par l’article 47 de la Lolf	496
 CHAPITRE 2	
L’élaboration des budgets locaux	503
<i>Section 1. Les documents budgétaires locaux</i>	<i>504</i>
§ 1. Le budget primitif	504
§ 2. Les budgets supplémentaires	504
§ 3. Le compte administratif	505
<i>Section 2. Les principes budgétaires présidant à l’élaboration des budgets locaux</i>	<i>505</i>
§ 1. L’annualité du budget local	505
A. L’adoption annuelle du budget local	506
B. Le contrôle budgétaire initié en cas de budget non adopté dans les délais	507
C. Les aménagements au principe d’annualité	508
§ 2. Unité et universalité du budget local	509
A. La portée des principes d’unité et d’universalité .	509
B. Les aménagements aux principes d’unité et d’universalité	510

	I – LES BUDGETS ANNEXES	510
	II – LES FONDS DE CONCOURS	511
	III – LES TAXES ET DOTATIONS AFFECTÉES	512
§ 3.	Le principe de spécialité	512
§ 4.	Équilibre et sincérité du budget local	513
	A. L'équilibre réel et sincère du budget local	513
	B. Une procédure de rétablissement de l'équilibre budgétaire	514
<i>Section 3.</i>	<i>La procédure d'adoption du budget local</i>	<i>516</i>
§ 1.	L'élaboration du projet de budget local	516
§ 2.	L'adoption du budget local	517
	A. L'information préalable des membres de l'assemblée délibérante	517
	B. Le vote du budget local	519
	C. Le budget imposé au moyen du contrôle budgétaire	519

CHAPITRE 3 L'élaboration des lois de financement de la sécurité sociale

<i>Section préliminaire</i>	<i>La notion de loi de financement de la sécurité sociale</i>	<i>524</i>
§ 1.	La qualification de loi de financement de la sécurité sociale	525
§ 2.	Le contenu des lois de financement de la sécurité sociale	527
	A. La délimitation matérielle des lois de financement de la sécurité sociale	527
	I – LE CONTENU OBLIGATOIRE	527
	a) La fixation des objectifs de dépenses	527
	b) La recherche d'un équilibre des finances sociales	528
	II – LE CONTENU FACULTATIF	529
	III – LE CONTENU INTERDIT	530
	B. Des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses	531
<i>Section 1.</i>	<i>Les principes budgétaires appliqués aux lois de financement de la sécurité sociale</i>	<i>533</i>
§ 1.	Le principe d'annualité	534
§ 2.	L'unité et l'universalité des lois de financement	534

§ 3.	Le principe d'équilibre	535
§ 4.	Le principe de sincérité	536
<i>Section 2.</i>	<i>L'adoption des lois de financement de la sécurité sociale</i>	<i>538</i>
§ 1.	Le projet de loi de financement de la sécurité sociale	538
	A. L'élaboration du projet de LFSS	539
	B. L'introduction d'une démarche objectifs – résultats	539
§ 2.	L'adoption parlementaire du budget de la sécurité sociale	540
	A. L'information des parlementaires	540
	I – L'INFORMATION PRÉCISÉE PAR LA LOI ORGANIQUE DU 2 AOÛT 2005	541
	II – L'ASSISTANCE DE LA COUR DES COMPTES	544
	B. L'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale	545
	I – LES DÉLAIS D'ADOPTION DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	545
	II – LES MODALITÉS DE VOTE DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	546
CHAPITRE 4	L'élaboration du budget de l'Union européenne	549
<i>Section préliminaire</i>	<i>La structure du budget européen</i>	<i>550</i>
<i>Section 1.</i>	<i>Les principes budgétaires de l'Union européenne</i>	<i>550</i>
§ 1.	Un principe d'annualité aménagé	551
	A. Les crédits dissociés	551
	B. Les reports de crédits	551
	C. La technique des douzièmes provisoires	552
§ 2.	Les principes d'unité et de vérité budgétaire	552
§ 3.	Le principe d'universalité budgétaire	553
§ 4.	Le principe de spécialité	553
§ 5.	Le principe de bonne gestion financière	554
§ 6.	Le principe de transparence	555
§ 7.	Le principe d'unité de compte	555
§ 8.	Le principe d'équilibre	555

<i>Section 2.</i>	<i>La répartition institutionnelle des compétences en matière financière</i>	556
§ 1.	La détermination du cadre d'élaboration du budget européen	557
§ 2.	La procédure budgétaire d'adoption du budget européen	558
ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE		563
INDEX DES DOCUMENTS, SCHÉMAS ET TABLEAUX		569
INDEX ALPHABÉTIQUE		577

Composition et mise en pages :
Facompo, Lisieux

Dépôt légal : août 2008
N° éditeur : 2878

Imprimé en France