

Michel Bouvier

Professeur des universités
Président de l'Association pour la Fondation
internationale de finances publiques (FONDAFIP)
Directeur de la *Revue française de finances publiques*

Marie-Christine Esclassan

Professeur des universités
Secrétaire générale de l'Association
pour la Fondation internationale
de finances publiques (FONDAFIP)
Directrice de la *Revue française de finances publiques*

Jean-Pierre Lassale †

Professeur émérite de l'Université
Jean Moulin (Lyon III)

FINANCES PUBLIQUES

17^e édition
2018-2019

LGDJ une marque de
Lextenso

Retrouvez tous nos titres
Defrénois - Gazette du Palais
Gualino - Joly - LGDJ
Montchrestien
sur notre site
@ www.lextenso-editions.fr



DANGER
LE
PHOTOCOPIAGE
TUE LE LIVRE

© 2018, LGDJ, Lextenso éditions
70, rue du Gouverneur Général Éboué • 92131 Issy-les-Moulineaux Cedex
ISBN : 978-2-275-05443-8 • ISSN 0990-3909

CHAPITRE 3

Les modes de présentation du budget de l'État

236. La présentation du budget de l'État, son architecture interne, les différents documents qui le composent : autant de questions qui ne sont pas purement techniques. Car, à travers la forme, ce sont des problèmes de fond qui sont ainsi soulevés. Expression d'une politique globale, un budget doit répondre à une double exigence de cohérence et de clarté. Il n'en a pas toujours été ainsi, et de ce point de vue les réformes intervenues, en particulier depuis les années 1950, ont constitué un long processus qui a trouvé son aboutissement dans la loi organique du 1^{er} août 2001. Des prolongements lui ont été apportés avec la loi organique du 17 décembre 2012.

La loi organique du 1^{er} août 2001, si elle s'inscrit dans une continuité et maintien, pour l'essentiel, le cadre de discussion du budget, n'en a pas moins opéré un changement de perspective décisif concernant à la fois les finalités et les modalités du contrôle parlementaire sur le contenu du budget et l'action de l'État. La présentation du budget doit concilier deux impératifs : permettre un contrôle parlementaire réel de l'action de l'Exécutif, et prendre en compte le contexte économique et financier de l'acte budgétaire ainsi que les équilibres financiers qu'il présuppose.

Toute l'histoire financière d'après-guerre a été marquée par un effort de rationalisation dans la présentation du budget. Cet effort avait conduit à tenter d'en faire un document de synthèse, permettant un déroulement logique du contrôle parlementaire et assurant l'information des Assemblées.

Les mêmes préoccupations sont à la base de la loi organique du 1^{er} août 2001. Mais outre qu'elle vise à renforcer très sensiblement les moyens d'information du Parlement, elle repose, s'agissant du contenu du budget, sur une logique différente de celle du texte précédent. La conception que nous avons de l'action de l'État se traduisait, notamment au niveau de la nomenclature budgétaire, par des classifications calquées sur des structures administratives traditionnelles. Or l'État moderne [et c'est toute la philosophie de la nouvelle loi organique] ne peut rester étranger à une logique de gestion et à une culture du management. Le contrôle parlementaire doit nécessairement tirer les conséquences de ce passage d'une culture politique à une autre.

La loi organique du 17 décembre 2012 va dans le même sens en enrichissant l'information contenue dans les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, son objectif étant notamment de donner à chaque fois au Parlement une vue de l'ensemble du système financier public (v. *infra*, n° 238). Cet objectif se retrouve une nouvelle fois dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 qui contient à cet égard plusieurs mesures significatives.

Les étapes successives de l'application de la loi organique de 2001

- au 1^{er} janvier 2002, les dispositions relatives aux annulations de crédits, au principe de sincérité, à l'affectation à des tiers de recettes de l'État, au délai de dépôt des « jaunes » et des réponses aux questionnaires parlementaires, aux rapports joints au PLF, aux dispositions élargissant les pouvoirs de contrôle des commissions des finances, à la procédure d'examen du PLF et du projet de loi de règlement ;
- au 1^{er} janvier 2003, les dispositions relatives au débat d'orientation budgétaire ;
- au 1^{er} janvier 2004, celles relatives aux taxes parafiscales et à l'obligation de dépôt des collectivités locales ;
- au 1^{er} janvier 2005, mise en place de l'ensemble du dispositif pour le PLF 2006.

Section 1

La structure de la loi de finances de l'année

237. Au moment de la discussion budgétaire, le Parlement est saisi d'un ensemble de textes qui doivent lui permettre d'exercer son contrôle, et d'avoir une perception claire du contenu réel des propositions financières faites par le Gouvernement.

Ces textes sont de deux ordres :

- le projet de loi de finances stricto sensu, divisé en deux parties distinctes et assorti d'états législatifs annexes. C'est ce projet qui, une fois approuvé par le Parlement, aura valeur législative et sera publié au Journal Officiel ;
- toute une série de documents budgétaires, dont l'ensemble représente près de 20 000 pages, qui explicitent le contenu du projet de loi de finances, ou sont destinées à l'information du Parlement.

§1. Une loi en deux parties

238. La distinction actuelle en deux parties de la loi de finances n'a pas été modifiée par la loi organique de 2001. Elle est le fruit d'une longue évolution dont les lignes directrices ont été le souci de mettre en perspective dépenses et recettes de l'État dans le cadre d'une loi budgétaire unique.

1. Cette évolution s'est faite par étapes.

En 1948 avait été votée la « loi des maxima ». Elle instituait un mécanisme en deux temps. Le Parlement fixait d'abord un plafond de dépenses pour chaque département ministériel, et les crédits définitifs détaillés faisaient ensuite l'objet de lois de développement séparées (une vingtaine en 1950). Cette loi des maxima avait pour principal avantage de donner une vision synthétique des charges publiques, et des moyens nécessaires pour y faire face. En ce sens, elle préfigurait ce qui est aujourd'hui la première partie de la loi de finances. Mais cette procédure nouvelle était loin de résoudre tous les problèmes, et avait été quelque peu dénaturée dans son application : en 1951, par exemple, les lois partielles de développement avaient été votées avant la loi fixant les crédits globaux maxima.

Le décret de 1956 constitua un second stade dans cette évolution. Il affirmait l'unicité de la loi de finances qui comportait désormais deux parties distinctes. La première comprenait toutes les dispositions jugées essentielles pour définir un équilibre global, (et en ce sens, elle ressemblait fort à la loi des maxima). Elle devait être discutée avant la seconde, mais pouvait éventuellement être détachée de l'ensemble du projet et soumise à un vote séparé du Parlement.

2. L'ordonnance du 2 juin 1959 s'inscrivait dans la continuité des réformes précédentes, et tirait les leçons des expériences antérieures.

- La première partie de la loi de finances comprenait trois séries d'éléments :
 - Elle autorisait la perception de toutes les recettes publiques, celles de l'État aussi bien que celles des collectivités locales et des établissements publics, et elle évaluait de façon détaillée le montant des diverses ressources du budget général, des budgets annexes, et de certains comptes spéciaux du Trésor. Cette évaluation concernait le montant attendu de chaque impôt et des différentes recettes non fiscales, et figurait dans l'état A, le tableau des voies et moyens.
 - Elle arrêtaient les données générales de l'équilibre financier telles que précisées dans l'article clef de la première partie, dit *article d'équilibre*. Cet article confronte par grandes masses les dépenses et les recettes de l'État, en distinguant opérations définitives et opérations temporaires. Cette confrontation fait apparaître le solde prévisionnel final.
 - Elle autorisait le ministre des Finances à procéder aux opérations d'emprunt, à long ou à court terme, permettant de couvrir l'ensemble des charges de la trésorerie. En pratique toutefois, et contrairement à la lettre même de l'article 31 de l'ordonnance, ce type de ressources ne faisait pas l'objet d'une évaluation, mais seulement d'une autorisation.
- La seconde partie de la loi de finances – dont la présentation était identique à celle de la première partie : articles divisés en titres et états législatifs annexes – comportait deux séries de dispositions essentielles. Le Titre I était consacré aux dispositions propres à l'année pour laquelle la loi de finances est votée. Il s'agissait en fait d'un budget des dépenses qui répartissait par grandes masses les crédits dont le montant global figurait déjà dans la première partie.

Le titre I distinguait opérations à caractère définitif et à caractère temporaire. Les crédits concernant les opérations à caractère définitif étaient répartis entre les trois catégories de comptes dont se compose le budget de l'État – Budget général, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor.

À l'intérieur de chacun de ces comptes, les crédits étaient ventilés entre *services votés* et *mesures nouvelles*.

Les « services votés » selon l'article 33 de l'ordonnance de 1959 « représentent le minimum de dotation que le gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement ».

Ils formaient la très grande majorité des crédits demandés (plus de 95 % de ceux-ci) et constituaient le point de départ de la construction d'un budget. L'ordonnance de 1959 n'avait pas opté en effet pour le système du « budget base zéro » qui aurait impliqué chaque année une « remise à plat » de tous les crédits.

La notion de « services votés » introduisait donc une certaine continuité dans la politique budgétaire, et l'on constatait d'ailleurs que leur ventilation par bloc de dépenses était très stable à long terme.

Mais sa véritable signification a été souvent très mal comprise à un double point de vue :

- Ils ne consistaient pas dans une simple reconduction des crédits de l'année précédente, pour les budgets des différents ministères. Il s'agissait en fait, pour les dépenses ordinaires comme pour les dépenses en capital, d'une véritable actualisation de ces crédits. Mais le Gouvernement ne pouvait pas inclure, dans le montant des services votés, des crédits pour le financement d'une activité nouvelle ou d'un nouveau service. La détermination de ce qui était « nouveau » était parfois délicate à opérer. C'est au Conseil constitutionnel qu'il appartenait éventuellement de trancher¹.
- Contrairement à une opinion assez répandue, le vote unique sur les services votés ne privait pas le Parlement de tout pouvoir réel. Celui-ci pouvait en effet remettre en cause une mesure prise au titre des services votés par l'intermédiaire d'une mesure nouvelle, dite négative². Mais ceci n'était possible que parce que depuis 1959, l'article unique fixant le montant des services votés était « réservé » jusqu'à l'adoption des mesures nouvelles ministère par ministère. En pratique, le vote de cet article unique intervenait donc le dernier jour du débat budgétaire³.

Sous cette réserve, les services votés faisaient l'objet d'un vote global, alors que les mesures nouvelles étaient réparties par titres et par ministère. Mais cette répartition ne descendait jamais jusqu'au chapitre.

Le titre II de cette seconde partie regroupait, lui, des dispositions permanentes. Mais, comme nous l'avons vu précédemment, pour pouvoir être insérées dans la loi de finances, elles devaient avoir un objet financier ou fiscal.

1. Cf. les décisions 53 DC (30.12.1974) et 154 DC (29 déc.1982).

2. Les règles de recevabilité financière limitent les initiatives des parlementaires, mais non celles du gouvernement, aux seuls amendements proposant des réductions de crédits.

3. H. Message, *L'Assemblée nationale et les lois de finances*, AN (coll. Connaissance de l'Assemblée). 1996, p. 110 et s.

3. La loi organique du 1^{er} août 2001 maintient, en renforçant les exigences, la distinction en deux parties du PLF et stipule expressément que l'adoption de la première partie doit **obligatoirement** précéder devant chaque Assemblée la mise en discussion de la seconde partie (article 42).

- La première partie comporte des enrichissements substantiels par rapport à l'ordonnance de 1959. Les éléments les plus nouveaux portent sur la **description du besoin de financement de l'État et de ses modalités de couverture** (cf. tableau ci-après) ainsi qu'une information sur le **plafond de variation de la dette négociable** de l'État. Par ailleurs, cet article fait apparaître le **plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État**, exprimés en « équivalent temps plein travaillé ».

La loi organique précise, en ce qui concerne les recettes que la loi de finances doit comporter, notamment l'autorisation de la perception des ressources de l'État et des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État, l'évaluation de chacune des recettes budgétaires, les dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'État ainsi que les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire.

S'agissant des dépenses, elle 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.

Elle arrête ensuite les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ; cet équilibre résulte de la confrontation des grandes masses de recettes et de dépenses.

Enfin, elle comporte à la suite les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État. Elle procède en outre à une évaluation des ressources et des charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement. Elle fixe par ailleurs le plafond de la variation de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à 1 an (article 34).

C'est aussi dans cette première partie que sont arrêtées les modalités selon lesquelles seront utilisés les éventuels surplus de recettes par rapport aux prévisions. Cette disposition résulte de la *loi organique du 12 juillet 2005* qui a modifié les articles 34 et 35 de celle du 1^{er} août 2001. Elle a pour objet de permettre l'affectation des surplus de recettes à la réduction du déficit budgétaire.

- La seconde partie fait l'objet d'une présentation entièrement renouvelée, conforme à la nouvelle logique du contrôle parlementaire. Elle consacre notamment l'**abandon de la notion de services votés, comme d'ailleurs celle d'autorisation de programme. L'autorisation parlementaire est désormais donnée par mission, et elle fixe, par ministère et par budget, le plafond des autorisations d'emplois.**

Au total, la rédaction et le contenu détaillé de l'article 34 de la LOLF modifiée sont donc incontestablement plus contraignants que l'article 31 de l'ordonnance de 1959⁴.

4. L'information contenue dans les lois de finances (lois de finances initiales, lois de finances rectificatives, lois de règlement) ainsi d'ailleurs que celle contenue dans les lois

4. Sur tous ces points cf. A. Barilari, M. Bouvier, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, 3^e éd., 2010 (coll. Systèmes).

de financement de la sécurité sociale a été *sensiblement enrichie avec la loi organique du 17 décembre 2012* (v. *supra*, n° 175).

Les lois de finances initiales (LFI, les lois de finances rectificatives (LFR), les lois de règlement, de même que les lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS) ont l'obligation de comporter désormais un article liminaire qui donne une information globale sur la situation de l'ensemble des finances publiques. Plus précisément, et s'agissant des LFI, des LFR et des LFSS, y sont données sous forme de tableau de synthèse les prévisions de solde effectif et de solde structurel pour l'ensemble des administrations publiques. Dans la loi de finances de l'année, ce tableau présente également l'exécution pour la dernière année écoulée et la prévision d'exécution pour l'année en cours. Le tableau a notamment pour objet de permettre au Parlement d'identifier les éventuels écarts à la trajectoire définie par la loi de programmation des finances publiques. Pour les lois de règlement, l'article liminaire présente sous la forme d'un tableau de synthèse le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques tel qu'il résulte de l'exécution. Par ailleurs, le détail de l'évolution prévisionnelle de l'effort structurel par sous-secteur doit être présenté dans le Rapport sur la situation et les perspectives économiques et sociales et financières de la Nation annexé au projet de loi de finances.

§2. Les documents budgétaires

239. Aux états législatifs annexes publiés au *Journal Officiel* avec la loi de finances de l'année elle-même viennent s'ajouter d'autres documents destinés à l'information du Parlement. Ce type d'information n'est pas nouveau ; apparu dès la Restauration, il n'a cessé depuis de se développer. Actuellement, les seuls fascicules budgétaires du projet de loi de finances de l'année représentent plusieurs milliers de pages.

- Traditionnellement, ces documents sont simplement destinés à éclairer les choix du Parlement et ne font pas l'objet d'un vote. Les textes budgétaires contemporains ont cependant valorisé leur importance, soit en rendant obligatoires certains d'entre eux et en fixant un délai pour leur dépôt, soit en leur faisant produire des effets de droit. Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur la valeur juridique de certaines de ces annexes, et sur le caractère obligatoire de leur dépôt.
- La loi organique du 1^{er} août 2001, modifiée par celle du 17 décembre 2012 est allée dans le sens d'un **renforcement** des informations jointes au PLF. Ainsi, le *Rapport économique, social et financier* qui existait déjà dans le cadre de l'ordonnance de 1959 sous le nom de Rapport économique et financier, est rénové et enrichi, pour notamment tenir compte des engagements européens de la France. La LOL a élargi aussi notablement l'information à l'intention du Parlement par une série d'annexes relatives aussi bien à l'utilisation des ressources fiscales (affectation, politique fiscale dérogatoire) et des fonds de concours, qu'à un éclairage comptable de la situation budgétaire de l'État (présentation des recettes et des dépenses en deux sections, l'une de fonctionnement, l'autre d'investissement) ou encore aux performances et résultats de la gestion publique appréciés par programmes. Cette information a été renforcée dans la récente période avec de nouvelles annexes instituées par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.