

Cours de finances publiques.

Introduction.

Logique de résultat utilisé depuis fort longtemps en entreprise utilisée dans l'administration. Processus de décision financier est politique, tout ce qui est fonds publics est voté par des élus. Il doit être adopté par des élus, processus démocratiques.
On appelle la nouvelle gouvernance financière.

On estime que la démocratie est aussi un facteur d'efficacité, elle favorise la bonne gestion, pas de corruption en principe.
Finances des organisations sociales et des collectivités territoriales.

Définition :

Finance publique, argent public, recette publique, celle de l'état, organisme social et collectivité territoriale.

Recette publique sont actuellement les impôts.

Les impôts sont l'argent des citoyens, prélevé sur leurs ressources.

Les dépenses publiques : soit les dépenses de l'état, des collectivités territoriales ou celles de sécurité sociales.

Aussi le control de l'utilisation régulière de l'argent public, qu'elle soit faite dans les règles.
Evaluation de la bonne utilisation de l'argent public. Analyse des décisions de leur utilisation, qui décide des recettes et des dépenses. Qui vraiment décide ?? Comment décide t on ?

1ere partie. La réforme des finances publiques : une réforme de l'état.

Phénomène politique : elles se traduisent par un budget, dépenses et recettes. Décidé par des décideurs politique.

Le budget de l'état est préparé par le gouvernement et est ensuite proposé au parlement pour l'adoption.

Elles sont à l'origine de l'état, la création de l'état et à l'origine de la transformation des états.

Chapitre 1 : les finances publiques et les origines de l'état.

Il a commencé a se construire avec la création d'une ressource : l'impôt.

Pouvoir financier : décider de l'impôt et de décider de son utilisation de celui-ci.

Sans le pouvoir financier il n peut pas y avoir de pouvoir politique. A partir du pouvoir financier on établi un pouvoir politique, on finance son pouvoir.

Droit public financier : a partir d'un certain stade le pouvoir financier cherche à s'appuyer sur une légitimité juridique pour s'installer de façon solide.

Droit budgétaire, droit de la comptabilité publique, droit fiscal.

Section 1 : les origines financières du pouvoir politique.

Impôt qui est à la source de l'état.

Dépend l'état. Un passage obligé vers un pouvoir politique.

I. le Pillage

Une forme primitive et très éloignée de l'impôt. Un prélèvement obligatoire et qui est **irrégulier dans le temps**. Il n'a pas lieu à date fixe, complètement soumis aux besoins immédiats au groupe de pillards.
Pas dans le cadre de la fiscalité car pas régulier.

Consiste à prélever la totalité des biens produits par les victimes.

Les pillards en prenant la totalité de leurs biens aux victimes ne leur laissent plus ni la possibilité de survivre ni celle de produire des surplus qui pourraient être prélevés.

Ils n'ont pas une conception de la maîtrise de leurs ressources.

Ni dans le temps ni dans l'espace. Ils vivent dans l'instant et ne se projettent pas dans l'avenir. Ils n'ont aucune stratégie et ne peuvent pas construire une forme politique.

II. Le tribu.

A partir du moment où il était nécessaire :

- d'effectuer des prélèvements à date fixe et régulière, à l'automne pour les récoltes.
- convenait de laisser à la disposition des populations qui ont été conquises une partie de leur production pour vivre ainsi que leurs moyens de productions pour qu'ils puissent continuer à produire et à cultiver.
- Ces pillards ont compris qu'il était plus intelligent de laisser les individus libre de travailler et de produire afin qu'ils soient en mesure de produire de nouveaux biens dont une partie pourra être régulièrement prélevée.

On est entré dans une logique gestionnaire et stratégique. Quand on a compris qu'il fallait laisser les gens vivre. On gère son pécule et on voit pour l'avenir.

Elle traduit **la capacité d'envisager l'avenir** et **de le programmer** mais de savoir organiser les territoires environnants.

Il a déjà les premières caractéristiques de l'impôt :

- Le tribu est un prélèvement obligatoire pouvant être réalisé par la force.
- Un prélèvement à date fixe et régulier.
- Un prélèvement qui se caractérise par le fait qu'il laisse au contribuable de quoi survivre et de quoi produire de nouveaux surplus.

C'est un prélèvement qui est effectué sur la différence entre ce qui est produit et ce qui est consommé pour continuer à produire.

Section 2 : les origines de l'état.

Il faut que le système financier soit suffisamment organisé.

I. l'organisation du pouvoir fiscal et de l'administration de l'impôt.

On peut financer de manière permanente une armée et une administration. Il faut organiser la gestion des prélèvements obligatoires mais aussi faire en sorte que les contribuables en viennent à payer volontairement l'impôt.

Que la violence ne soit utilisée que de manière exceptionnelle.

La gestion de l'administration. On essaie de trouver la limite du prélèvement et sur la matière imposable.

- il faut déterminer des procédures d'assiettes de l'impôt. La base de l'imposition. Déterminer des procédures les bases d'impositions des contribuables.
- Procédure de liquidation de l'impôt : on va calculer l'impôt, celles qui permettent de calculer l'impôt. La liquidation
- Les formes les plus efficaces mais aussi les formes les plus commodes pour le contribuable pour faire payer l'impôt le plus facilement. Le recouvrement.
- Connaître qui sont les contribuables. Il faut recenser les familles.
- On institue un cadastre. Un plan des terres sur lequel est indiqué qui est le propriétaire du terrain, qui exploite ce terrain, quel est la superficie de ce terrain, quel est le type de culture que l'on cultive sur ces terrains et le rendement de la terre => pour savoir ce que l'on va prélever.
- Nécessaire de créer un corps de fonctionnaire spécialisés dans la détermination de la matière imposable dans le calcul de l'impôt.

II. la création des premiers états et premiers pas vers le consentement de l'impôt.

Question : rendre l'impôt légitime.

Ils eurent le souci de faire en sorte que le contribuable accepte de payer l'impôt, **consentent à l'impôt**. La violence pour faire payer l'impôt obligeait à mobiliser des hommes en armes coûtait très cher. Elle entraîne très souvent des révoltes fiscales et se développe une situation d'insécurité qui ne permet pas de faire fonctionner correctement la vie économique. Par conséquent la richesse ne progresse pas et les impôts qui sont établis sur cette richesse ne progressent pas non plus.

Il est le pris d'un échange : pour satisfaire les besoins de gens.

L'état fait passer l'idée que :

- il était le protecteur des populations qu'il assurait la sécurité extérieure avec son armée et assurait la sécurité intérieure avec sa police. On en est à l'origine.
- L'état utilise des moyens pour développer l'économie, l'agriculture. Il va dans certaines régions mettre en place des systèmes d'irrigations des terres afin de fertiliser des terres qui ne le sont pas. Très tôt en égypte.
- L'état organise les fêtes religieuses.

B. La création des états parlementaires.

Les contribuables consentent à l'impôt, considère que c'est légitime parce qu'ils estiment que c'est pour leur sécurité ou leur développement économique.

Une légitimité sociale.

L'état va faire en sorte qu'il puisse acquérir une légitimité supplémentaire qui est **la légitimité politique**. Des systèmes fiscaux ont été institués et élaborés. Avec l'entrée dans le moyen âge, tous ces systèmes fiscaux vont éclater ou disparaître. Il restera qq impôts utilisés par les seigneurs. Il n'existe pas de distinction entre le patrimoine privé du souverain et celui public. Elles sont amalgamées.

Au moyen âge les guerres vont aller en se multipliant et les moyens utilisés pour faire la guerre coûtent très cher.

Afin de constituer une armée solide et de la financer, les souverains vont être obligés de demander des aides matérielles, financières à leurs vassaux. On appelle cela **les aides féodales**. Les vassaux n'acceptent pas spontanément de contribuer et chaque fois le souverain est obligé **de négocier** l'aide qu'il demande dans le temps.

Elles ont progressivement **devenir régulière temps**. Elles vont prendre une institutionnalisation constitutionnelle. Ce seront des assemblées réunissant les vassaux et le souverain qui compte tenu de la multiplication des guerres, vont se multiplier les assemblées qui vont devenir régulières et que vont être créés ce que l'on appelle le parlement en Grande-Bretagne ou les états généraux en France. Embryon d'un état parlementaire et la première forme de légitimité politique de l'impôt car le **souverain est obligé de partager** le pouvoir fiscal avec d'autres.

La demande de consentement prend forme politique car l'impôt est décidé dans une assemblée de décideurs représentant les catégories de la population.

Chapitre 2 : les finances publiques et la création de l'état parlementaire libéral et démocratique.

Section 1 : la révolution et les origines financières de la démocratie parlementaire.

I. La révolution fiscale et la naissance du droit fiscal.

On comprend 3 catégories : le droit fiscal, le droit budgétaire et celui de la comptabilité publique.

Fiscal : née sous la révolution française. Le premier. Poser ses principes dans la ddhc aux articles 13 et 14.

3 principes fiscaux ont été posés à ce moment là.

Sur la base que s'est bâti le droit fiscal. Par ailleurs les révolutionnaires ont créés de nouveaux impôts après avoir supprimé les anciens.

A. les principes fiscaux fondateurs d'un pouvoir fiscal légitime.

Ils sont au nombre 3. Principe du consentement de l'impôt devenu principe de légalité fiscale. Celui d'égalité devant l'impôt et nécessité de l'impôt.

1. la légitimité politique, le principe du consentement de l'impôt.

Les révolutionnaires se sont polarisés sur le droit de décider l'impôt, de voter l'impôt. Le droit de consentir la levée de l'impôt. Elle intervient très souvent dans les cahiers de doléances à la révolution française.

Les révolutionnaires ne se sont pas vraiment intéressés au pouvoir d'utiliser l'impôt. C'est-à-dire au pouvoir de dépenser l'impôt. Ils ont laissés la décision de dépenser au pouvoir exécutif, c'est-à-dire au roi.

La raison pour laquelle après s'être déclaré assemblée nationale, le tiers état a décidé que toutes les contributions de l'ancien régime étaient illégales, **aucun impôt ne pourrait être levé sans le consentement de l'assemblée**. Décret du 13 juin 1789.

Elle a eu pour effet de limiter le pouvoir financier du roi et a ensuite été inscrite dans la ddhc du 26 août 1789.

Art 14 Tous les citoyens ont le droit de constater par eux même ou leur représentant 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.

Ce principe appelé consentement de l'impôt ou de légalité fiscale, est toujours en vigueur. Fait partie des principes fondamentaux du droit fiscal et c'est un principe à portée constitutionnelle.

2. La légitimité sociale : le principe d'égalité devant l'impôt.

Figure à l'article 13. Interdit tous privilèges en matière fiscale. 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**.

3. La légitimité financière : le principe de nécessité de l'impôt.

Art 13 et 14 de la ddhc. L'impôt est indispensable pour couvrir les charges publiques. Un principe à portée constitutionnelle. Une contribution est indispensable art 13 => principe de la nécessité de l'impôt.

Art 14 : consentement de la nécessité publique.

Ils ont une portée constitutionnelle.

B. l'invention d'une fiscalité nouvelle.

Physiocrates : écoles économistes.

Idées de ceux là.

1. l'influence des physiocrates.

S'est créé au 18ème. Créateur : François quesnay. Il était un médecin de louis 15. en a déduit d'après le corps humain et la circulation sanguine il en déduit le libre échange économique, pas liberté des prix, de salaires. Pas de véritable marché économique.

Ils étaient très libéraux. Turgot, le chapelier, allardes, ils ont été très novateur d'un point de vue économique et en même temps archaïque.

Novateur : ont posés comme principe économique la liberté du commerce et l'industrie.

Elle est essentielle pour eux. Elle est la condition du développement économique.

Quesnay : « possible d'assurer l'avènement de la prospérité universelle par le renoncement à toutes réglementation. »

Si l'état n'intervenait pas dans la vie Eco et qui es on laissait se réaliser librement les échanges, le marché économique serait parfait.

Donc interdire le droit de péage ainsi que les corporations de métiers qui fixaient les prix des marchandises et des salaires.

Ils ont posés les bases de la théorie économique libérale.

Archaïque : pour eux la source de la richesse était la propriété foncière. A la fin du 18 commence à naître la société industrielle. Au sein de celle-ci qui est source de la richesse mais le travail.

Ils en tiraient le principe qu'il convenait de supprimer tous les impôts existants et de les remplacer par un impôt unique taxant la valeur foncière.

Dans la mesure où il estimait que la source de la richesse provenait de la propriété foncière, les impôts les plus rentables devaient logiquement être des impôts fonciers.

Les membres de la constituante étant dans leur majorité favorable aux idées physiocrates, ils vont créer un système fiscal qui va taxer le foncier.

2. la création d'impôt direct sur la propriété foncière.

Après l'abolition des privilèges, les constituants se sont prononcés pour la création d'une fiscalité égalitaire. Ils décident de supprimer les impôts indirects.

Ex : les gabelles.

Impôt direct créés qui taxe la propriété foncière.

- quelles raisons ?

- **1ere raison** : partisans des physiocrates

- **2eme raison** : ils voulaient éviter toute forme de procédure inquisitoriale. Ils ne voulaient pas que comme sous l'ancien régime les agents de l'administration fiscale aient le droit de pénétrer dans les maisons pour chercher la matière imposable. Les révolutionnaires ont voulu éviter toutes formes de rapports entre les agents de l'administration et les contribuables. Ils ont créés des impôts dont la base imposable étaient suffisamment visible de l'extérieur par les agents du fisc. **Ont choisis comme base d'impositions les terrains et les immeubles bâtis. On les appelle des impôts indiciaires.**

Elle pouvait se baser sur ces indices pour déterminer l'assiette. Il n'existait aucun rapport entre le fisc et le contribuable.

- quels impôts ?

Ils ont créés 2 impôts, d'abord la contribution foncière, créée par les lois du 22 novembre et 1 décembre 1790.

Un impôt qui taxait directement les propriétés foncières. Cet impôt devait rapporter l'essentiel du produit fiscal.

Le deuxième impôt : l'argent était mal recouvré par le premier. La contribution mobilière. Créée par les lois des 13 janvier et 18 février 1791.

Objectif était de taxer le revenu du contribuable, on prenait comme indice de revenu le loyer payé par le contribuable pour l'appartement qu'il occupait ou le loyer qu'il pourrait payer lorsqu'il était propriétaire de son appartement.

Loyer était appelé **valeur locative**. Il constituait l'indice permettant d'évaluer le revenu du contribuable.

Ces 2 impôts n'étaient pas facilement applicables. On a créé un 3 impôt qui concernait les activités industrielles et commerciales. S'appelle la contribution des patentes.

Nota : ces trois impôts étaient prélevés au profit de l'état mais par la suite ils furent transférés aux collectivités territoriales, aux communes et aux départements. Le transfert de ces impôts vers les collectivités s'est effectué à partir du début du XX siècle lorsque l'état a créé à son profit de nouveaux impôts modernes et beaucoup plus rentables. (Impôt sur le revenu, sur les sociétés, la TVA)

Aujourd'hui ces anciennes contributions sont devenues des impôts locaux appelés taxes foncières sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties pour la contribution foncière.

Contribution mobilière est devenue la taxe d'habitation

La contribution des patentes est devenue la taxe professionnelle.

On les appelle les 4 vieilles issues de la révolution.

II. la question de l'utilisation de l'impôt : le pouvoir de dépenser.

Si à la révolution l'intérêt s'est porté sur le consentement de l'impôt, on comprendra plus tard que le complément du pouvoir d'imposer était le pouvoir de dépenser. Le pouvoir financier était composé de ces 2 aspects.

Il faudra attendre la constitution de 1791 pour que sur le principe il soit admis que le pouvoir législatif devait décider aussi bien des recettes que des dépenses. Cette constitution proposait un vrai budget.

Art 1^{er} de la première section du chapitre 3 de la c^o : « le corps législatif a pour fonction de fixer les dépenses publiques ; **d'établir les contributions publiques.**

Ce texte constitue un premier pas vers l'obligation de présenter un budget, **un acte parlementaire qui prévoit des dépenses et des recettes pour l'année à venir et qui par ailleurs autorise le pouvoir exécutif à réaliser les opérations de dépenses et de recettes prévues dans ce budget.**

Malgré cette c^o, il n'y aura pas de réel budget. En 1792, l'assemblée adoptera une autorisation globale de dépense. Elle sera reconduite sans limite de durée. Les révolutionnaires ne sont pas parvenus à s'approprier la totalité du pouvoir financier. Et la situation n'évoluera pas par la suite. Bien que les c^o de l'an III et l'an VIII prévoient que soit adopté un état des dépenses et des recettes. En pratique il n'y aura toujours pas de budget. Le terme de budget apparaîtra en 1802 mais il faudra attendre la restauration pour qu'en pratique un budget soit réellement adopté par une assemblée.

Section 2 : La conception neutraliste des finances publiques de l'état libéral au 19.

Idée forte des idées libérales qui se sont développées au 19 consistent dans la non intervention de l'état dans la vie économique et dans la liberté du marché économique.

Les libéraux vont faire en sorte de limiter le pouvoir financier public afin qu'il ne pèse pas sur la vie économique. Ils vont s'attacher à ce que les dépenses publiques ne dépassent pas ce qui est strictement nécessaire pour favoriser les échanges économiques.

Feront également en sorte que les impôts ne soient pas trop élevés afin que les contribuables soient en mesure d'épargner, c'est-à-dire d'investir dans les entreprises.

Les théoriciens libéraux ont fait en sorte que soit créé des normes qui règlementent l'exercice du pouvoir financier et qui interdisent à l'état d'agir en dehors ou au delà d'un périmètre clairement établi par ces règles. Elles prendront la forme du droit budgétaire, c'est-à-dire d'un droit qui détermine les limites du pouvoir financier pour fixer les prévisions de recettes et de dépenses publiques. La maîtrise de la dépense publique est un véritable enjeu pour les économistes libéraux du 19.

I. les doctrines libérales classiques et les finances publiques.

Nota : on entend par doctrine libérale classique les théories économiques libérales qui ont été développées au début du 19.

A. Adams Smith (1723-1790)

Enseignait la philo, l'éco, le droit à l'université de Glasgow. Il va retenir des théories physiocrates, le principe de la liberté du marché économique, suppression de tous les barrages et va associer à ce principe le rôle fondamental joué par le travail dans la production des richesses économiques. Il publie en 1776 un ouvrage essentiel qui s'appelle recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations.

- la source de la richesse est le travail et non la propriété foncière
- la liberté est le principe de base de tout système économique, toutes formes d'interventionnisme public doit être supprimé.
- Les salaires et les prix ne doivent pas être réglementés.
- L'activité économique de chaque individu est déterminée par la recherche de l'intérêt et la confrontation des intérêts constitue la source du progrès économique.
- L'impôt doit être payé par toutes les classes de la société et doit être proportionnel.

Il estimait que si ces principes étaient appliqués le marché éco serait harmonieux, le progrès Eco et social seraient inéluctables.

B. les héritiers.

- les classiques.

Les éco libéraux classiques sont des éco de la première moitié du 19. Ils pensent qu'il suffit de commenter et de prolonger les thèses d'Adam Smith pour que se développe le progrès éco. Ils reprennent les textes essentiels d'Adam Smith et prétendent fonder une science à l'image des sciences exacte appelées sciences économiques. Une science aussi précise que la science de la nature qui permettrait de dégager les lois éco.

Jena baptiste say, Frederic bastiat, David Ricardo.

- les neoclassiques

Les théories libérales sont apparues à la fin du 19 et au début du 20. Pour ces écos, la production c'est-à-dire les entreprises jouent un rôle fondamental dans la vie économique. Le comportement des individus sur le marché éco serait un comportement rationnel. Ils estiment que les individus choisissent d'acheter ou de vendre en fonction de leur seul intérêt personnel.

Karl Menger 1840 1921 et Frédéric Hayek 1899 1992.

II. L'état libéral classique : l'état gendarme.

Pour les ecos classiques et néoclassiques, l'état ne doit pas intervenir dans la vie économique. Les fonctions de l'état doivent être limités à **des fonctions régaliennes.**

L'état doit limiter son rôle, ses fonctions à assurer l'ordre la sécurité à l'intérieur comme à l'extérieur.

Doit assurer l'application des lois, faire en sorte que les marchandises puissent circuler, s'échanger.

Pour ce faire, l'état doit limiter ses dépenses aux fonctions :

- la sécurité des biens et des personnes
Les dépenses de police pour la sécu intérieure
Et de défense pour celle extérieure.

Les classiques partent su principe que les acteurs du marché économique ne peuvent agir pour le développement de l'économie que s'ils ont la possibilité de travailler en paix.

- il faut assurer le respect de la loi, ce qui légitime les dépenses de justice.
- La voirie, il faut que les marchandises puissent circuler d'un endroit à un autre le plus facilement possible pour être échangées.

Selon le principe de neutralité de l'état, **le budget de l'état ne doit pas peser sur l'économie.** Le budget doit être strictement équilibrer les recettes doivent être égales aux dépenses. Il ne peut y avoir ni déficit ni excédent.

L'impôt ne peut pas être utilisé pour orienter le comportement des acteurs éco. L'impôt doit uniquement être utilisé pour couvrir des dépenses régaliennes.

III. La naissance du droit budgétaire et du droit de la comptabilité publique.

C'est à la restauration qu'a été crée le droit budgétaire puis sous la monarchie de juillet que le parlement va acquérir un vrai pouvoir financier. Pendant cette période qu'on été crée les principales règles du droit budgétaire. (Spécialité budgétaire, unité budgétaire, universalité budgétaire)

L'impulsion a été donnée sous louis XVIII par un ministre des finances qui s'appelait le baron louis.

En 1814 que pour la première fois un budget fera l'objet d'une véritable discussion et d'une adoption.

Le 22 juillet 1814, le baron louis déclare aux députés : « en vous occupant du budget de l'état votre fonction première sera de reconnaître la nature et l'étendue de ses besoins et d'en fixer les limites. Votre attention se portera ensuite sur la fixation des moyens pour y faire face. Nous allons vous présenter l'évaluation la plus exacte de vos besoins, c'est-à-dire des sommes qu'il est nécessaire d'affecter à chacun des départements ministériels. »

Ainsi le principe de l'adoption des dépenses est définitivement acquis. Par la suite les parlementaires vont s'efforcer de voter en détails ces dépenses. A partir de 1817, va naître le principe budgétaire de spécialité. Les crédits vont être adoptés en les ayant préalablement spécialisés par catégories de dépenses, le parlement va voter ces crédits de manière de plus en plus détaillée.

Cours du 20/10/06.

Les crédits budgétaires, les sommes allouées pour financer des dépenses de l'état vont être adoptés de manière de plus en plus détaillée. Un texte du 29 janvier 1831 va créer de nouvelles subdivisions dans le budget. On les appelle des chapitres et le budget sera adopté par chapitre.

A partir de là, le parlement détient un pouvoir de contrôle très important sur les finances publiques. Il peut décider en détail de l'utilisation des crédits qui sont ensuite mis à disposition du gouvernement (car c'est le parlement qui adopte le budget et c'est le gouvernement qui l'exécute). Le décret du 31 mai 1862 organise globalement les règles budgétaires et comptables de l'état. Constituera la source juridique essentielle du droit budgétaire et comptable jusqu'aux années 1950.

Chapitre 3 : les finances publiques et le passage à l'état-providence.

L'état gendarme ne résista pas aux crises économiques et sociales du début du 20^{ème} siècle. Il fut remplacé après la seconde guerre mondiale par un état chargé d'intervenir dans la vie économique et sociale afin d'éviter les crises et d'harmoniser le système économique. On appelle cet état interventionniste un état providence.

Section 1 : le développement des idées interventionnistes avant la seconde guerre mondiale.

A la fin du 19^{ème}, commence à naître et à se développer des théories qui insistent sur la nécessité de l'intervention de l'état dans la vie économique. Elles estiment que l'état doit atténuer, limiter le caractère désordonné du développement éco. Succès qu'après la seconde guerre mondiale ?

1. un précurseur : Adolphe wagner.

Était un socialiste réformateur de la fin du 19^{ème} et du début du 20^{ème}. Prof de l'univ de Berlin. Spécialisé en finances publiques et économie. Favorable à une redistribution des richesses. Favorable à une égalisation des conditions sociales par l'utilisation de l'impôt.

Par la mise en place d'impôt plus lourds pour les contribuables les plus riches, ex : impôt sur le revenu progressif.

Ce qui l'a rendu célèbre c'est l'attention qu'il a portée à la question des dépenses publiques. Les théoriciens ne s'intéressaient qu'à l'impôt mais pas à la dépense.

Il est connu pour ce que l'on qualifie pour la loi de wagner.

« Il l'appelait la loi de l'extension croissante de l'activité public ou de l'état ». Pour Wagner le développement industriel devait obliger l'état et les autres collectivités locales à prendre en charge de plus en plus d'activités nouvelles. Il estimait que l'état allait devoir subvenir aux besoins éco et socio des populations les plus démunies. Estimait que le développement industriel entraînerait inéluctablement et mécaniquement l'intervention du secteur public.

On devait inéluctablement augmenter les dépenses publiques.

Le secteur public s'est vu obligé de soutenir le développement de l'économie et de corriger les effets négatifs de ce développement.

2. Keynes.

Était un éco libéral. Il pensait que les économistes libéraux classiques étaient dans l'erreur et qu'ils se trompaient car il estimait que le marché éco ne pouvait pas s'équilibrer de lui-même. Pensait que l'intervention de l'état était indispensable nécessaire pour équilibrer la production et la consommation. Pour lui l'état doit intervenir pour soutenir ou pour relancer la demande lorsqu'elle est trop faible.

Il doit intervenir pour la limiter lorsqu'elle est trop forte.

Sur le plan social l'état doit développer une politique de soutien au plein emploi. Il doit également développer des politiques de santé et d'éducation.

Pour Keynes l'état doit mettre en place 3 politiques : celle de soutien aux salaires.

Politique de redistribution grâce à l'impôt.

Une politique d'investissement public.
Prend le contre-pied des classiques.

Le budget constitue l'outil central d'harmonisation de la vie économique. Il ne faut pas craindre de présenter des budgets en déséquilibre.
Le déficit du budget permet l'injection d'un supplément de pouvoir d'achat dans l'éco du fait d'une augmentation des dépenses publiques.
Permet d'augmenter la demande et donc de relancer la demande et ainsi de relancer l'économie.
Cette idée de rééquilibrage de la demande par l'état à marquer des décennies jusqu'à la fin des années 1970.

Section 2 : la création de l'état providence.

Le développement éco a créé d'innombrables problèmes sociaux. Ils ont conduit à admettre la nécessité de politique sociale surtout la grande crise de 1929. Elle a constitué une preuve irréfutable que concernant à ce que pensait les classiques le marché ne pouvait pas s'équilibrer de lui-même. Fallait se tourner vers l'état pour qu'il intervienne.
Dans la période qui a précédé la 2^e guerre mondiale. Les états commencent à intervenir en matière éco.
Politique de new deal. En France celle du front populaire en France.
Après la guerre on admettra que l'état doit jouer un rôle de stabilisateur économique. Le doit public financé a pris la force de l'état.

Section 3 : l'adaptation du droit public financier aux principes de fonctionnement de l'état providence à la fin des années 1950.

Le doit public financier c'est bâti au 19 avec pour caractéristique qu'il devait préserver la neutralité du marché. Avec l'avènement de l'état providence, d'un état qui comprend le point de vue est totalement opposée. Il est décalé par rapport à la réalité. Il n'est plus adapté ni aux idées ni aux théories, et aux situations
Concrètes la neutralité de l'état apparaît plus comme une nécessité. Renforcement du pouvoir de l'état, exécutif et on réduit celui législatif en matière financière. A fallu réformer les textes financiers ; reconnaître juridiquement le rôle de l'état en matière économique.

A. La reconnaissance juridique du rôle économique du budget et l'état.

La législation est marquée par la théorie interventionniste de Keynes point de départ de ce changement.
Décret du 19 juin 1956 il reconnaît la fonction éco que joue et doit jouer le budget l'état.

2 grands objectifs : la nécessité de situer le budget dans un contexte économique. (apparaît aujourd'hui évident mais à l'époque il était indispensable de l'équilibrer).
Centrer les débats sur la loi de finances qui traduit d'un point de vue budgétaire des objectifs éco et financier du gvt.
Une reconnaissance formelle du rôle actif de l'état dans l'éco.

B. la imitation des pouvoirs du parlement.

Par la constitution de 58 et aussi par le pouvoir considérable qui a été conféré aux administrations financières.

- la C^o de 58 a augmenté les pouvoirs financiers du gouvernement et a réduit celui du parlement.
- Les administrations financières et plus l'une d'être elle : la direction du budget. Pouvoir augmenté en fonction de l'accord des dispositifs financiers.

C. l'harmonisation de l'administration financière.

Est une synthèse du droit. Créée par une ordonnance du 2 janvier 1959. On la qualifiait de C^o financière de la France. Elle a été abrogée et remplacée par la loi organique relative aux lois de finances du premier août 2001.

Le décret du 29 décembre portant règlement général (1962° portant règlement général de la comptabilité public.

Chapitre 4 : les finances publiques et la naissance de l'état stratège et gestionnaire.

A la fin des années 70, au moment des 2 chocs pétroliers l'état providence a du faire face à une situation de crise économique qui s'est vite développée en prenant la forme d'une crise financière. A crée un chômage et un ralentissement des échanges ce qui a provoqué une diminution des ressources fiscales. Les dépenses sociales ont commencés à augmenter et d'une manière générale les dépenses publiques ont augmentées. On s'est trouvé face à ce que l'on appelle un effet de ciseaux. D'un coté les recettes diminuent et les dépenses augmentent.

Section 1 : les facteurs idéologiques et doctrinaires.

I. la critique du système financier public et des théories keynésiennes à la fin des années 70.

Il y a 30 ans on constatait que les théories keynésiennes ne répondaient plus aux problèmes causés par la crise éco. On appliquait les même recettes de soutien de la demande mais on s'apercevait que l'état ne parvenait plus à jouer son rôle traditionnel de stabilisateur de l'économie.

On a commencé à mettre en cause l'interventionnisme de l'état et les finances publiques se sont trouvées placées au cœur des débats.

On a estimé que l'état était devenu trop présent et qu'il s'était trop développé et que les prélèvements fiscaux étaient beaucoup trop importants. L'état par ces ponctions fiscales prélevait ainsi une partie de l'épargne des contribuables qui aurait pu être placée dans les entreprises.

L'impôt est aussi critiqué car il serait nuisible à l'économie parce qu'il servirait à financer des dépenses publiques jugées trop improductives.

On a commencé à considérer que ce n'était pas la demande qu'il fallait soutenir mais que c'était l'offre.

Il fallait prélevé moins d'impôt afin de permettre aux épargnants d'investir dans les entreprises.

Cette évolution dans la conception des finances publiques a entraîné un rejet des théories keynésiennes et un retour aux théories libérales classiques.

II. le retour aux théories économiques libérales classiques.

A la fin des 70, les théories libérales classiques ont été rediscutées et remise sur le devant de la scène aux USA et ensuite en europe. Les anciennes écoles libérales se développent denouveau et en même temps naissance de nouvelles écoles libérales classique.

Un éco libéral classique Hayek devient le principal théoricien reconnu par toutes les écoles.

A. Frédéric hayek : 1899- 1992.

Etait un juriste éco et politisme. En 1924, il a fondé avec d'autres éco le cercle de viennes. Il était un groupe de réflexion qui réunissait des éco libéraux néoclassiques autrichiens.

Hayek prenait systématiquement le contraire des théories de keynes. Il était absolument opposé a toutes formes d'interventionnisme public. Il estimait que la moindre forme d'interventionnisme. Pour Hayek les sociétés ne devaient pas s'organiser par le haut. Ni par l'état ni par les gouvernants.

Il estimait que les sociétés devaient s'organiser par l'intérieure de façon coutumière.

Il pensait que les hommes ne pouvaient diriger les sociétés car il ne pouvait pas en connaître le réel fonctionnement car selon lui les sociétés sont le produit de rapports innombrables complexes qu'il n'est pas possible de comprendre dans leur ensemble.

Estimait que les sociétés étaient en perpétuelles transformations et donc inmétrisable.

Il fallait comme l'avait dit Adam Smith libéraliser la société, faire disparaître l'état et que les individus à travers des rapports purement contractuels définissent les règles régissant leur organisation.

B. les écoles néolibérales classiques contemporaines.

1. l'école libertarienne.

a. les origines.

On l'appelle aussi anarco-capitaliste aussi libérale libertaire. Née aux USA en 1969, créée par des étudiants. 2 groupes d'étudiants

- des étudiants libéraux classiques antikeynésiens qui souhaitent revenir aux sources du libéralisme économique. Adam Smith.
- Des étudiants libertaires : courant fondé par Pierre-Joseph Proudhon. Également très hostile à l'état. Favorable à la petite entreprise. Et aussi très individualiste. Ont créé un parti politique : le parti libertarien : une école appelée libertarienne.

b. les théories

Axes forts sont : l'antiétatisme et hyper individualisme. Une doctrine s'est construite.

- nécessaire que la société soit organisée de manière décentralisée. Les associations et les collectivités locales doivent se substituer complètement à l'état.
- Les services publics doivent être totalement confiés au secteur privé, soit à des entreprises soit à des associations.
- La petite entreprise doit être soutenue et développée car elle constitue par son dynamisme le véritable moteur de l'économie et elle constitue une protection des individus contre l'état.
- Il est indispensable de supprimer toutes les règles créées par l'état. Déréglementation. Doivent se substituer à ces règles celles que définissent les individus dans le cadre de leurs conventions.
- L'impôt doit être supprimé. (actuellement certains libertariens se montrent favorables à un impôt unique qui pourrait être une sorte de TVA généralisée).
- Toutes les frontières doivent être supprimées pour que les échanges s'effectuent librement.

2. l'école des choix collectifs ou celle de Virginie.

A été créée aux USA dans la première moitié des années 50 par 2 universitaires : James Buchanan et l'autre Gordon Tullock.

Elle s'est donnée pour objectif d'étudier l'état et les institutions politiques et administratives comme des agents économiques qui agissent au sein d'un marché. Leur théorie est celle du marché politique. Ils considèrent que la vie politique est comme l'économie.

Ils sont fondamentalement opposés à l'interventionnisme public. Ce sont des libéraux classiques. Ce qui les caractérise c'est qu'il s'intéresse à la maîtrise des dépenses publiques et au processus des décisions qui concerne les dépenses publiques. Ils étudient le système électoral et les partis politiques sous l'angle du clientélisme.

Leur idée de base est que en démocratie les citoyens indiquent leur choix en ce qui concerne les biens publics, en votant pour des représentants qui n'ont à l'esprit que leur réélection.

Les élus cherchent à augmenter leurs nombres de voix aux élections et à conserver les anciens électeurs. À l'image d'une entreprise qui cherche à accroître son chiffre d'affaires et à trouver de nouveaux clients.

Pour les électeurs, ils se comportent comme un consommateur. Il agit en fonction de ses intérêts, des avantages qu'il espère retirer des programmes qui lui sont proposés par les partis politiques.

Donc la doctrine procède d'une conception éco et gestionnaire de la vie politique.

Les conceptions qui en découlent :

- l'état doit se débureaucratiser et il doit s'intégrer au marché économique et **il doit se gérer comme une entreprise**. Il doit jouer le jeu de la concurrence. Signifie que l'état doit adapter les modes de gestion de l'entreprise à sa propre gestion. Et d'autre part l'état doit supprimer tous les monopoles de services publics.
- Il doit se décentraliser, doit faire assurer par les collectivités locales les fonctions qu'il ne parvient plus à assurer.
- Le système électoral doit être réformé car le suffrage majoritaire ne satisfait qu'à peu près la moitié des électeurs. Hors les dépenses publiques décidées par les élus sont financées par l'ensemble des contribuables. Plutôt que pour voter pour des personnes il serait plus légitime de voter pour tel ou tel bien public qui seraient proposés.
- Le secteur privé est considéré comme plus légitime que le secteur public pour gérer des services publics et des biens publics. Car ils estiment que dans le cadre de l'entreprise privée

les responsables de ces entreprises sont responsables de l'argent qu'ils utilisent. Il s'agit de leur argent ou de celui des actionnaires. Ils vont donc agir en fonction d'une **logique de résultat**. Ils seront sanctionnés ou jugés sur les résultats qu'ils auront obtenus. Ils estiment que les fonctionnaires agissent avec l'argent du contribuable et que leur intérêt personnel n'est par conséquent pas aussi fort que pour les dirigeants d'entreprises.

Actuellement les états se gèrent pour certains selon **une logique de résultat**.

Cours de finances publiques du 27/10/06.

L'école de la croissance endogène.

Une école libérale classique. Mais à la différence des autres écoles libérales classiques cette école accorde une certaine légitimité à la dépense publique.

Elle est apparue au usa au début des années 90. Elle a développé l'idée que certaines dépenses publiques pouvaient constituer un certain stimulant pour la croissance économique.

Barro (robert) et aschauer qui en font partis. Ces économistes proposent une politique sélective en matière de dépense publique. Ces éco recherchent quels pourraient être les conditions favorables à une croissance économique qui serait auto entretenue, c'est-à-dire une croissance qui ne nécessiterait pas l'action de facteurs extérieurs.

Leurs recherches ont d'abord concerné la possibilité éventuelle d'accélérer de stimuler la croissance par la dépense publique.

Cette école pense qu'il ne fallait pas condamner tout types de dépenses publiques. Elle estimait que certaines dépenses publiques pouvaient aider les entreprises à ce développer.

Cependant cette école n'a pas pour objectif de revenir aux conceptions interventionnistes de l'école keynésienne.

Il s'agit de faire un tri entre les dépenses publiques, de sélectionner celles qui sont susceptibles de stimuler la croissance. **Ils ont dégagés la notion de dépenses d'avenir**. C'est-à-dire de dépenses considérées comme des investissements pour l'avenir et comme des stimulants de la croissance économique.

Parmi celles-ci, **celles d'éducatons et de recherches sont au premier rang**.

Barro a effectué une étude sur 98 pays sur une période longue de 25 ans. Elle a montré qu'il existait une relation positive entre la progression des dépenses d'éducation et le taux de croissance du pib.

Cependant il a été relevé également qu'il était encore nécessaire de sélectionner car toutes les dépenses d'éducatons ne produisent pas les mêmes effets. il a été relevé par cette étude que les secteurs les plus porteurs pour l'avenir étaient ceux concernant l'enseignement supérieur.

En conclusion on peut dire que cette école a eu le mérite de réhabiliter la dépense publique et rompre avec une critique radicale de la légitimité des dépenses publiques.

Nota : en ce qui concerne la fiscalité », les thèses de cette école restent traditionnellement celles des libéraux classique à la neutralité de l'impôt par rapport au système économique.

Section 2 : les facteurs liés à la restructuration de la société internationale.

Au plan international la thèse développée par les éco classique libéraux est également présente (elle privilégie le marché éco par rapport à l'interventionnisme public). Cette manière de considérer le développement figure dans le traité instituant les communautés européennes à l'art 98.

Selon cet article : « les états membres et la communauté agissent dans le respect du principe d'une économie de marché ouverte ou la concurrence est libre ».

De la même manière et au plan international, le consensus de wachinton exprime la même idée à la fin des années 80. Une même logique qui conduit progressivement les institutions publiques à épouser une logique d'entreprise, à adopter certaine méthode du management d'entreprise donc à développer au sein du secteur publique **une culture de gestion**.

Cette culture de gestion s'articule avec le processus politique démocratique pour fonder ce que l'on qualifie de **nouvelle gouvernance financière publique**

I. la mondialisation et la définition des politiques fiscales des états.

La globalisation des économies au plan international et la concurrence qui se développe entre les états pour faire en sorte que les entreprises viennent s'installer sur leur territoire. Ce n'est pas sans conséquences sur les politiques fiscales que mènent les états.

Lorsqu'ils décident de réformer leurs impôts tous les états prennent en compte **la concurrence fiscale** et qui se jouent auprès des entreprises

Sans être l'élément premier la fiscalité faite néanmoins partie des facteurs que les entreprises prennent en compte pour s'établir sur le territoire d'un état.

Les politiques fiscales visent à réduire le poids de l'impôt qui pèse sur les entreprises. Et ces politiques fiscales finissent au plan international par se ressembler. L'interdépendance des économies fait naître des logiques fiscales semblables. Ce qui a pour conséquence une limitation des marges de manœuvre des états en matière fiscale.

Ex : l'impôt sur les sociétés. En France, cet impôt est passé du taux de 50% à 33%.

II. la mondialisation et code de bonne conduite financière.

On voit apparaître au niveau international un mouvement de fond qui va dans le sens d'une standardisation, d'une harmonisation des méthodes de gestions utilisées par le secteur publique.

On voit également se dessiner une homogénéisation des règles budgétaires et comptables des états.

Se développe une culture de gestion au sein du secteur publique avec pour objectif une plus grande efficacité de la gestion et une plus grande transparence des finances publiques. Une étude récente a étudié 59 pays et seulement 6 pays fournissent l'ensemble des informations budgétaires. Il s'agit de la nouvelle Zélande, la Slovénie, l'Afrique du sud, le royaume uni, les usa et la France.

Plus de 50% de ces pays ne rendent pas public les rapports budgétaires les plus importants.

Modèle dominant anglo-saxon : transposition des techniques de l'entreprises aux administrations publiques notamment en mettant au premier plan **la responsabilisation** des gestionnaires des administrations en les laissant libres d'utiliser les moyens mis à leur disposition. Mais en leur imposant la réalisation **d'objectif de résultats**.

Cette logique est qualifiée de logique de résultat ou encore de culture de résultat.

1) le consensus de waschington

Il a été crée par un économiste américain qui s'appelle John williamson. Cet éco a voulu qualifier les différentes propositions faites pour lutter contre la pauvreté. Il a estimé que certaines propositions faisaient l'unanimité parmi les éco et les organismes internationaux.

En 89, il a proposé une liste de recommandations pour les pays dont l'économie était en difficulté. Ces recommandations avaient pour objectif de promouvoir la croissance de ces pays.

Cette liste de 10 propositions est un résumé de la position de la plupart des experts des institutions financière internationales tel que la banque mondiale ou encore le fond monétaire international.

Elles étaient aussi celles des propositions du département de fonds américains.

Pour réduire la pauvreté et favoriser la croissance des pays en développements.

Ses prescriptions sont :

- maîtriser les déficits publics en instituant une discipline budgétaire au sein des états.
- orienter les dépenses publiques, réordonner les priorités en matières de dépenses publiques en faveurs des plus démunis et faire des choix privilégiant l'éducation et les infrastructures.
- mettre en place une réforme fiscale ayant pour principe d'élargir les bases d'impositions et de réduire les taux d'impositions.
- il est nécessaire de libéraliser les marchés financiers, de laisser les taux d'intérêts se fixer en fonction du marché, de la demande.
- création d'un taux de change stable.
- libéralisation des investissements internationaux, sans qu'il y ait de conditions.
- libéralisation du commerce

- privatisation des entreprises publics et des services.
- déréglementation des marchés = diminution des droits de douanes à l'entrée des pays. Il fausse la libre concurrence.
- protection de la propriété privée.

Ces 10 propositions sont d'inspirations libérales classiques et elles ont été rejetées par les économistes post keynésiens ainsi que par les alter mondialistes. Elles ont influencés les politiques des pays.

2) les normes budgétaires proposées par le fond monétaire international.

a. les nouveaux objectifs de la surveillance multilatérale internationale.

Ce sont les accords de bretton woods à la fin de la seconde guerre mondiale qui ont crée cette organisation.

Objectif était de réguler, d'harmoniser le système monétaire international.

La fonction du FMI était de surveiller les évolutions du système monétaire international afin d'éviter les crises monétaires.

Cette fonction est qualifiée de surveillance multilatérale internationale.

Le FMI est basé à waschington, il est rattaché à l'ONU et constitue une institution internationale spécialisée. Il regroupe pratiquement tous les états sur la planète.

Elle est centrée sur les politiques monétaires et l'aide aux pays en développement. Mais elle s'est étendue ces dernières années aux procédures et aux politiques budgétaires des états.

Cette nouvelle compétence s'inscrit dans ce que l'on qualifie de **nouvelle gouvernance** ou encore dans la mise en place de ce que l'on appelle **les nouvelles régulations**.

Il s'agit là de la nouvelle forme qu'a prise la surveillance multilatérale internationale (SMI).

Elle consiste à faire en sorte que les états mettent en place des dispositifs budgétaires, standardiser et axé **sur la transparence et la responsabilisation**.

Il s'agit pour le FMI d'inciter les états à réorganiser leurs dispositifs de gestion sur la base de standard internationaux.

b. les standard proposés par le code de bonne conduite du FMI.

En 98 il a diffusé un cde de bonne conduite en matière budgétaire. Ce document expose « les meilleures pratiques ».

On qualifie également ce code de transparence budgétaire. Objectif est de faire en sorte que partout dans le monde les états appliquent **une discipline budgétaire commune**.

Les états sont incité à mettre en place des dispositifs de gestions, ainsi que des principes budgétaires et comptables qui seraient à peu près les mêmes voir identiques et à les introduire dans leur législation.

Les points essentiels sont les suivants :

- le principe de clarté des compétences : signifie que les règles et des responsabilités qui concerne les rapports entre le secteur public et privé soient très clairement énoncées, et que la séparation public privé soit nette. Répartition des compétences au sein du secteur public doit être défini très clairement. Egalement pour le parlement et le gouvernement.
- Le principe de diffusion la plus large possible des informations budgétaires
- Le principe de transparence des procédures et des pratiques budgétaires. Signifie que les objectifs financiers doivent apparaître de manière très lisible.
- Les informations sur la situation financière doivent être régulièrement publiée. Ex : la dette publique, ou les écarts entre les prévisions et l'exécution du budget.
- Les comptes publics doivent faire l'objet d'un contrôle systématique et chaque état doit disposer d'une institution chargée de contrôler et de certifier la régularité des comptes publics

3) les normes comptables proposées par le comité de secteur public de la fédération internationale des comptables.

Une institution privée qui propose des normes comptables aussi bien au secteur privé qu'au secteur public. Un secteur consacré aux normes publiques. Il propose aux états des normes comptables standard très proche des normes comptables utilisées par les entreprises. La France s'est inspirée de ces normes et la comptabilité générale de l'état depuis le 1^{er} janvier 2006 a pris modèle sur la comptabilité des entreprises.

L'ocede à proposer un code de bonne conduite. Il comporte 3 parties.

a. les documents budgétaires.

Cette recommandation :

- le budget doit couvrir l'ensemble des dépenses et recettes publiques. Il doit être soumis au parlement suffisamment tôt pour qu'il ait le temps de l'examiner. Doit être voté avant la fin de l'année. il doit présenter une programmation à moyen terme des dépenses et des recettes.
- Un rapport doit présenter les objectifs de la politique éco et budgétaire à long terme du gouvernement.
- Des rapports mensuels doivent être produits. Ils doivent mettre en évidence l'exécution des dépenses et des recettes réalisées pendant le mois.
- Doit être produit un rapport en milieu d'année qui présente l'exécution du budget.
- Production d'un rapport en fin d'année qui expose l'exécution du budget mais aussi les écarts entre les prévisions et les faits.

b. Les informations particulières.

Les principales hypothèses économiques : le taux de croissance ou de chômage. Allègements fiscaux : des dépenses fiscales.

4) la sincérité.

En matière de sincérité budgétaire que soit produit un rapport de fin d'année vérifiée par **une institution supérieure de contrôle**. La cour des comptes en France.

Tous les rapports doivent être mis à disposition du public.

Le ministère des finances doit faciliter la compréhension du processus budgétaire pour les citoyens.

Production par le ministère des finances et par le haut fonctionnaire pour l'élaboration du budget, d'une déclaration de responsabilité.

Le ministre peut certifier que toutes les décisions gouvernementales qui ont des incidences budgétaires et financières figure bien dans le budget.

5) la banque mondiale.

Elle propose deux sortes de recommandations.

- la programmation des dépenses sur le moyen terme avec une présentation de programmes glissants (chaque année on réévalue la pertinence du programme en fonction des réalités nouvelles et l'on propose une programme pour l'année d'après).on appelle le cadrage des dépenses à moyen terme sur 3 ans.
- Le développement d'un processus de décentralisation. Un transfert d'un certain nombre d'opérations de l'état vers les collectivités locales. Le pfa : a été mis en place en 2001, proposer aux états des pratiques de bonne gestion et notamment des indicateurs de performances. La banque mondiale, le secrétariat d'état au service éco suisse, le département du développement international du royaume uni, le ministère des affaires étrangères françaises.

III. le poids des structures régionales et internationales sur les transformations des systèmes financiers publics.

Les zones d'intégrations économiques et/ou monétaires limitent l'autonomie financière des états. Question qui se pose est leur marge de manœuvre à ces états.

A. le poids de l'union européenne.

1) l'encadrement des politiques financières par le droit de l'union économique et monétaire.

a. les critères de convergences.

Les états doivent respecter des critères financiers que l'on appelle critères de convergences. Ils ont été posés par le traité de Maastricht de 1992. Ont été repris dans le traité des communautés européennes à l'art 104.

« Les états membres évitent les déficits excessifs. ».

« la commission surveillent l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les états membres »

Les critères sont chiffrés par l'article premier du protocole annexé au traité.

- déficit : il ne doit pas excéder les 3% du PIB.
- Endettement : il ne doit pas excéder 60% du PIB.

b. le pacte de stabilité et de croissance.

Une résolution du conseil européen d'Amsterdam du 170697 met au premier plan le principe de bonne gestion budgétaire et s'engage sur la voie du pacte de stabilité et de croissance. Les politiques éco des états membres doivent être cohérente dans le cadre de la zone euro et les politiques budgétaires menées dans ces différents pays doivent concourir à la consolidation des situations des finances publiques de chacun d'entre eux.

Objectif est que la banque centrale européenne soit en mesure de maintenir des conditions monétaires favorables à la vie économiques et financière. Il ne faut pas que l'augmentation des déficits publics d'un état entraîne des conséquences négatives sur d'autres états de la zone euro.

Cela renforce les critères de convergences initialement posées par maastricht.

Pacte de stabilité et de croissance consiste à obliger chaque état à produire chaque année un plan à moyen terme faisant apparaître leurs prévisions concernant leur solde budgétaire, leur endettement. Le solde budgétaire doit au max se rapprocher de l'équilibre voir même doit être excédentaire.

Il ne doit pas dépasser les 3% du PIB.

Le pacte comporte 2 volets.

Un volet sur la surveillance des politiques économiques : les états présentent un programme à moyen terme avec un objectif proche de l'équilibre. Le conseil des ministres européens à la possibilité d'émettre des recommandations à chaque état.

2eme : les procédures sanction en cas de déficit excessif peut entraîner une amende, cette sanction est prise lorsque l'état n'a pas réagi aux recommandations qui lui ont été faites.

2) les points forts de la logique financière européenne.

a. Globaliser les finances publiques

Quand on parle de déficit public, il s'agit de la somme des résultats de l'état, des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale.

Il ne s'agit pas du seul déficit de l'état.

Pour la dette publique cumul de la dette de l'état, celle des collectivités locales et de la sécurité sociale.

Le souci de qualité de la gestion financière.

Un principe de bonne gestion financière figure à l'art 374 des communautés aussi à l'article 104.

Un souci de transparence budgétaire. Une obligation générale de transparence figure dans les textes.

b. le poids des finances publiques.

B. La normalisation budgétaire en Afrique par des structures régionales.

Certains pays d'Afrique sont pourvus d'organisation qui ressemblent beaucoup sur certains points à l'Union Européenne.

1 : L'union économique monétaire ouest africaine (UEMOA)

A. Présentation générale

Créé par un Traité du 10/01/94, signé par le Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo. La Guinée-Bissau s'est associé en 1997 à cette union.

L'UEMOA a pour mission d'harmoniser l'espace économique et d'harmoniser la politique budgétaire et l'espace économique de l'Etat qui la compose. Elle insiste sur la nécessité de l'harmonisation et de la convergence de la politique budgétaire et fiscale des Etats qui la compose. Pour accomplir ces missions, le Traité a institué une Cour des Comptes ainsi qu'une banque centrale (des Etats de l'Afrique de l'ouest). L'UEMOA a par ailleurs donné un cadre aux Etats pour organiser leurs finances publiques.

b. la discipline budgétaire imposé par l'UEMOA

Son objectif consiste comme pour l'UE à éliminer les déficits publics et les critères de convergence sont les suivants : La dette publique par rapport au PIB ne doit pas dépasser 70%, le taux de pression fiscale doit être $>17\%$, le taux d'inflation annuel doit être inférieur ou égale à 3%

2. La communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest (CEDAO)

Les pays qui appartiennent à l'UEMOA sont également membre de la CEDAO. Cette communauté d'états regroupe l'ensemble des Etats de l'Afrique de l'ouest, c'est-à-dire les 8 UEMOA + Cap Vert, Gambie, Ghana, Guinée, Libéria, Nigeria, Sierra Léone. La CEDAO a été créée le 28 mai 1977, son objectif est de promouvoir un marché économique commun, de permettre aux biens et aux personnes d'y circuler librement. Cette communauté a rencontré beaucoup d'obstacles, et les pays ouest de la zone franche ont reportés leur intégration au sein de l'UEMOA.

3. La communauté économique de l'Afrique centrale (CEAC)

Créé par un traité le 16 mars 1994 : Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, Centrafrique, Tchad.

Un certain nombre de critères de convergence : Dette publique par rapport au PIB = 70% (UE = 60%). Taux d'inflation qui ne doit pas dépasser 3%, et comme objectif général, tendre vers l'absence de déficit.

4. Marché commun de l'est et du sud de l'Afrique : le COMESA

Il s'agit d'une région économique qui regroupe des pays anglophones, qui a été instituée en 1993 et 1994. L'objectif est de mettre en place une zone de libre échange.

Section III : L'état stratège et la nouvelle gestion publique

La nouvelle gouvernance financière publique se définit par l'association d'une gestion publique qui prend modèle sur l'entreprise et d'un fonctionnement politique démocratique. Ce processus a commencé à la fin des années 1970. La France s'est engagé dans cette réforme avec la mise en place d'un **début de responsabilisation**. Cette responsabilisation en matière financière s'est poursuivie dans les années 1980 et a abouti à une gestion plus autonome qu'avant des finances des collectivités territoriales. Cette responsabilisation s'est poursuivie jusqu'à maintenant. Parallèlement, l'Etat a également réformé sa propre organisation financière. Une loi organique du 1^{er} août 2001 a profondément transformé son dispositif financier. Cette loi a institué une **responsabilisation des gestionnaires de l'Etat**.

I. Le modèle du gouvernement de l'Entreprise

C'est sur le modèle anglo-saxon du gouvernement d'entreprise que s'est construite la nouvelle gestion publique, et cela depuis les années 1970.

A. La théorie de l'agence et la conception contractualiste de l'entreprise.

La conception anglo saxonne de la gouvernance d'entreprise **est fondée sur le contrat**. Le contrat est la base du fonctionnement de l'entreprise. Le principe est que le décideur (le chef d'entreprise) et le gestionnaire est qualifié d'agent. Ces deux acteurs s'engagent mutuellement sur la base d'un contrat. C'est la philosophie qui est en train d'être mise en place au sein de l'Etat actuellement. L'agent (= le gestionnaire) est mandaté pour réaliser un objectif. Le décideur, c'est-à-dire le chef d'entreprise, lui donne une très large autonomie pour réaliser cet objectif, mais l'agent sera ensuite jugé sur les résultats qu'il aura obtenu et il sera soit gratifié, soit pénalisé. L'agent, c'est-à-dire le gestionnaire fait l'objet d'un contrôle de ses performances. Ses performances sont définies sur la base de ce que l'on appelle des **indicateurs de résultats**. La logique de ce fonctionnement est qualifiée de logique de résultat. Cette logique de résultat est très différente de ce qu'on appelle la logique de moyens, qui consiste à mettre des moyens matériels et financiers à la disposition des gestionnaires sans que celui-ci soit ensuite jugé sur ses résultats.

B. La transposition du modèle de l'entreprise à l'Etat

Dans de très nombreux Etats aujourd'hui, la gestion publique se caractérise par le fait qu'elle adopte le modèle de l'entreprise, ce qui conduit à l'établissement de rapports clients / fournisseur entre l'Etat et les citoyens. De plus en plus, l'Etat se comporte comme une entreprise qui fournit des services au citoyen. Une telle logique est la source de transformations fondamentales car non seulement les citoyens sont considérés comme des clients, mais ils finissent par se considérer eux même comme des usagers ou des clients. Il se produit un changement dans les mentalités. Dans certains Etats, les administrations sont remplacées par des agences, ce sont des institutions très autonomes, dont le fonctionnement est très proche de celui de l'entreprise, et qui contractualisent un certain nombre d'objectifs avec l'Etat. De nombreuses agences ont été instituées, en Nouvelle Zélande, au Canada, au Royaume-Uni, en Australie, aux Pays-Bas, en Espagne, ...

II. La réforme des finances des collectivités locales et la responsabilisation des acteurs publics locaux

Une logique de responsabilisation des collectivités locales (région, département, commune) a débuté à la fin des années 1970. Jusqu'alors, les collectivités étaient complètement dépendantes de l'Etat. Leurs actes faisaient l'objet d'une autorisation préalable du préfet (contrôle à priori). La responsabilisation a consisté à remplacer progressivement ce contrôle à priori par un contrôle à posteriori.

A. La première réforme des finances locales

1. Les premiers pas vers la responsabilisation financière

- **1976** : En 1976, on a accordé aux collectivités territoriales de plus de 10 000 habitants la possibilité de contracter avec les banques des **prêts globaux**. La banque prête à la collectivité locale de plus de 10 000 habitants une somme globale qu'elle pourra utiliser librement. Jusqu'alors, les collectivités locales qui voulaient emprunter devaient justifier quelle était l'utilisation de cet emprunt. On disait que les prêts étaient des **prêts spécifiques**. L'argent ne pouvait être utilisé que pour financer l'équipement qui était désigné. La globalisation des prêts a été la première étape vers l'autonomie de gestion des collectivités locales.
- **1979** : Est créé une subvention globale pour les collectivités locales. **La dotation globale de fonctionnement**. Jusqu'en 1979, l'Etat versait aux collectivités locales des subventions qui étaient des **subventions spécifiques**. Il s'agissait de subventions versées aux collectivités locales sur la base d'un dossier expliquant l'usage qu'elles voulaient en faire. Si la subvention était accordée, la collectivité locale était obligée de l'utiliser pour la demande qu'elle avait faite. La subvention était par conséquent spécifique à cette dépense, et la globalisation a constitué là encore une étape vers l'autonomie de gestion.
- **1980** : Une loi du 10 janvier 1980 confère aux collectivités locales une certaine **autonomie fiscale**. Cette loi les autorise à voter librement le taux d'imposition des quatre principaux impôts locaux : la taxe d'habitation, la taxe professionnelle, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

2. Les lois de 1982, 1983

A la fin des années 1970 se développe une crise financière de l'Etat. L'Etat ne peut plus réaliser les opérations qu'il réalisait jusqu'alors. En France comme ailleurs, l'Etat décide de se désengager sur les collectivités territoriales, c'est-à-dire de faire faire par les collectivités une partie des opérations qu'il réalisait jusqu'alors. Ce désengagement a donné lieu à un grand mouvement de décentralisation de l'Etat. En France, la décentralisation s'est faite par des lois de 1982 et 1983.

a. Les caractéristiques de la réforme de 1982 – 1983

- Un nouveau partage des compétences est institué entre l'Etat et les collectivités territoriales. Un certain nombre de fonctions sont transférées de l'Etat vers les collectivités locales. L'urbanisme par exemple.
- Pour que les collectivités locales puissent faire face à ces nouvelles dépenses, des impôts d'Etat sont transférés aux collectivités locales. Par exemple, l'impôt payé par l'acheteur dans le cadre d'une vente d'immeuble est transféré au département.

- Pour compenser, des subventions nouvelles sont créées. Par exemple, la dotation générale de décentralisation.
- Une nouvelle subvention concernant le financement des équipements des collectivités territoriales a été créée. Il s'agit de la dotation globale d'équipement. Cette subvention est globale, et non spécifique.

b. la montée en puissance du pouvoir financier local

Cette responsabilisation des collectivités locales, ce transfert de fonction de l'Etat vers les collectivités locales ont eu pour conséquence une augmentation des budgets locaux. Les dépenses des collectivités locales représentent maintenant plus de 160 milliards d'euros, c'est-à-dire environ la moitié du budget de l'Etat. Par ailleurs, elles réalisent trois quart des équipements publics (10% en 1980). Elles emploient environ 1 700 000 fonctionnaires. Ces collectivités locales sont représentées par 36 600 communes, plus de 20 000 groupements de communes, 100 départements et 26 régions. Cela représente également 500 000 élus communaux, 3 800 élus départementaux, 1 700 élus régionaux. Le système local est un système particulièrement diversifié et complexe.

B. La réforme des finances locales

Révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et loi organique de 2004

1. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003

La Constitution pose le principe de la libre administration des collectivités locales dans son article 72. Cet article ne contenait pas de précision en matière financière, il était simplement indiqué que « les collectivités territoriales s'administrent librement ». On ne savait pas définir les conditions financières de cette libre administration. Après plusieurs tentatives, on a révisé la constitution de 1958 et l'article 72. Selon le nouvel article 72, « la libre administration des collectivités territoriales est garantie par des ressources dont celles-ci peuvent disposer librement. Elles peuvent recevoir tout ou partie des impositions de toute nature. La loi peut les autoriser à en fixer le taux et l'assiette dans les limites qu'elle détermine. » Cette révision constitutionnelle a eu pour objectif d'encren la libre administration des collectivités locales dans l'autonomie financière et notamment dans une autonomie financière.

Les collectivités territoriales peuvent recevoir la totalité ou une partie du produit des impôts. Si la loi les y autorise, elles ont la possibilité de fixer et l'assiette (c'est-à-dire les bases d'imposition) et les règles d'imposition. Cette dernière possibilité est importante car selon la Constitution et selon l'article 34 de cette Constitution, seul le Parlement peut décider des règles concernant les impôts.

Les ressources fiscales des collectivités représentent pour chaque catégorie des collectivités une part déterminante de leurs ressources.

2. La loi organique du 29 Juillet 2004

En ce qui concerne les catégories de collectivités territoriales concernées. L'autonomie financière reconnue par la révision constitutionnelle de 2003 ne concerne pas l'autonomie financière de chaque commune ou de chaque département ou de chaque région, mais de l'ensemble des départements régions.

La définition des ressources propres : Ne font pas partie des ressources propres les emprunts et les subventions. Le gouvernement est informé chaque année du niveau d'autonomie financière des différentes catégories de collectivités territoriales.

III. La réforme des finances de l'Etat et la responsabilisation des acteurs publics nationaux

Loi organique du 1^{er} août 2001 qui a institué la responsabilisation des gestionnaires de l'Etat. Il s'agit de la LOLF : Loi Organique relative aux lois de finance. Il ne s'agit pas d'une simple réforme technique, elle est fondée sur une logique de résultats et devrait entraîner des conséquences très importantes sur le fonctionnement des administrations de l'Etat mais également sur le fonctionnement des institutions politiques. Cette réforme est en train d'être mis en place dans plusieurs pays. Il s'agit d'un rapprochement de la culture financière publique vers la culture financière de l'entreprise.

A. les raisons de la réforme

1. Un environnement théorique nouveau

Jusqu'à maintenant, le droit budgétaire français avait pour source une ordonnance du 2 janvier 1959. Le contexte était très marqué par les théories Keynésiennes, or le contexte actuel est plutôt marqué par des théories libérales classiques qui mettent en avant l'importance du marché économique et de l'entreprise. On peut rappeler que depuis la fin des années 1970, l'Etat est remise en question comme stabilisateur de l'économie, critique de l'impôt et de la dépense publique, on prend exemple sur le secteur privé. Dès 1985, on se demandait si l'on pouvait gérer une commune comme une entreprise. Dès les années 1970 était proposé une méthode de management du secteur public, se rapprochant du management de gestion de l'entreprise. On appelait ce courant de pensée : **La nouvelle gestion publique**. A la fin des années 1970, contrairement aux années précédentes, on commence à s'apercevoir de la crise financière de l'Etat, les ressources fiscales stagnent ou diminuent, on en déduit qu'il est nécessaire de mieux gérer l'Etat. On constate depuis la fin des années 1970 un changement des mentalités, on constate que les citoyens, les contribuables ressentent de plus en plus la nécessité de savoir si leur argent, c'est-à-dire leurs impôts, est bien utilisé. Les parlementaires ont exprimés de leur côté la volonté de voir s'accroître leur pouvoir financier.

3. Le poids de l'environnement international

L'UE oblige à gérer les finances publiques plus rationnellement. Les institutions internationales proposent des normes budgétaires aux Etats (codes de bonne conduite OCDE etc.)

B. La philosophie de la réforme

La caractéristique essentielle est que la réforme budgétaire intègre deux logiques

C. Les acteurs à l'origine de la réforme

Les acteurs à l'origine de la réforme sont des parlementaires. A la différence de ce qui s'était passé autrefois, la réforme budgétaire est consécutive à une loi. Il faut souligner que les

grands textes financiers ont toujours été produits par l'exécutif. Il s'agissait du décret du 3 mai 1862, ... La LOLF : Le processus a été enclenché en octobre 1998, à l'initiative du Président de l'Assemblée Nationale (Fabius). Le Parlement se pose dans une optique constructive. L'Assemblée et le Sénat voteront le texte dans les mêmes termes (majorité et opposition). Ce texte commun est devenu la LOLF.

PARTIE II : LE NOUVEAU PROCESSUS DE DECISION FINANCIERE PUBLIQUE : UNE CULTURE DEMOCRATIQUE

CHAPITRE 1 : LA LISSIBILITE DU BUDGET ET LA TRANSPARENCE FINANCIERE : CONDITION D'UNE PRISE DE DECISION DEMOCRATIQUE ;

Section 1 : Un système budgétaire et comptable lisible.

I. Une architecture budgétaire simple

Jusqu'en 2005, la présentation du budget de l'Etat était très compliquée. Les crédits étaient dispersés dans des chapitres, qui étaient au nombre de 850 environ. A partir de 2006, ces crédits sont répartis dans un nombre limité d'objectifs : les missions, les programmes, les actions.

A. Les missions

Les crédits sont répartis par grands objectifs qui peuvent concerner un ou plusieurs ministères. Ces missions regroupent des programmes qui sont des sous objectifs. Il existe actuellement 49 missions.

B. Les programmes

Les programmes sont des objectifs internes aux missions. 160 en 2006.

C. Les actions

Subdivision des programmes. 620.

Les programmes se déclinent eux même en catégories que l'on appelle action.

D. Budget de résultat, budget de moyen

On dit que le budget tel qu'il est présenté sous la forme de missions, programmes action, et un budget de résultat. Les crédits sont présentés par objectifs à réaliser. Le budget présente les résultats à atteindre. Avant, jusque 2005, on ne faisait pas apparaître les résultats à atteindre, que les moyens mis à disposition, un budget de moyens.

Dans le cadre d'un budget de résultat, les moyens sont accordés mais pour atteindre les objectifs, c'est-à-dire réaliser les missions, on demande des comptes à ceux qui doivent atteindre les objectifs, et ils risquent des sanctions. Cette logique de résultat est une logique d'entreprise.

II. les structures de pilotage du processus de réforme

A. La direction générale à la modernisation de l'Etat. (DGME°)

Jusqu'au 1^{er} janvier 2006, la réforme budgétaire était pilotée par une direction à la réforme budgétaire qui a été remplacée par la DGME. Elle est une petite administration, 160 agents, qui a pour mission de rendre compréhensible l'action de l'Etat. Par exemple, réduire les complexités de procédure. Elle a également pour fonction de coordonner les actions de réforme des différents ministères.

B. La direction du budget

C'est aussi une petite administration, 230 agents qui a traditionnellement pour fonction la préparation du budget. Elle a depuis cette année une nouvelle fonction qui consiste dans la mise en œuvre de la réforme budgétaire. Elle appartient au ministère du budget, il s'agit la d'une administration financière.

En ce qui concerne la préparation, du budget, on propose au ministre des finances dans un projet, les grands choix concernant l'évolution des dépenses et des recettes et ce qui concerne la réduction du déficit public. C'est cette direction qui prépare le projet de loi des finances.

C /Réunion des directeurs de l'Etat

Tous les mois autour du directeur du budget. Consiste à informer les ministères sur la situation économique. Elle consiste également à faire connaître les bonnes pratiques utilisées par chacun de ces ministères, autrement dit à échanger, à partager l'information.

D. Le comité des normes comptables de la comptabilité publique

Réunit les représentants des administrations des différents ministères, et des représentants de la profession comptable. La mission de ce comité consiste à se prononcer sur la nouvelle organisation comptable de l'Etat. Analyse la comptabilité des entreprises aux particularités de l'action de l'Etat.

E. le comité interministériel d'audit des programmes

Ce comité a pour fonction d'évaluer et de garantir les programmes susceptibles d'être inscrits dans la loi de finance et de projet. Ce comité est présidé par un inspecteur général des finances.

F. les structures ministérielles

Dans chaque ministère, un chef de projet est placé auprès du directeur des affaires financières. Sa fonction est de coordonner et de suivre l'application de la réforme budgétaire. Il transmet les informations et joue le rôle de relais auprès du ministère des finances.

Section II : Des principes budgétaires qui garantissent la transparence financière.

La recherche de la transparence financière existe depuis que le processus budgétaire fait partie de la vie démocratique. Ce qui est principalement recherché, c'est d'abord la clarté des

documents budgétaires afin que la prise de décision par les parlementaires soit fondée sur des informations précises exactes et en nombre suffisant.

Pour suivre l'exécution du budget, c'est-à-dire la réalisation des dépenses et des recettes, ce qui compte c'est la sincérité des comptes publics, c'est la régularité des opérations. Principe d'universalité budgétaire. Un troisième principe a été créé par la LOLF du 1^{er} août 2001, il s'agit du principe de sincérité.

I. Le principe de spécialité budgétaire

Cela signifie qu'il faut détailler les crédits, autrement dit les catégories de dépense.

C'est en vertu de ce principe que le gouvernement lorsqu'il prépare le projet de budget, doit détailler les crédits afin qu'ils soient visibles. Le parlement doit connaître de la manière la plus précise possible les composantes du budget qui lui est proposé par le gouvernement. Ces crédits sont actuellement spécialisés par objectif que l'on appelle les programmes.

II. Le principe de l'universalité budgétaire

La règle de non affectation et la règle de non compensation.

La règle de non affectation consiste à imputer l'ensemble des recettes sur l'ensemble des dépenses. Cela signifie qu'on ne peut pas affecter une recette particulière à une dépense particulière. Cette règle n'est pas toujours strictement appliquée, certaines ressources sont affectées à certaines dépenses, c'est par exemple le cas dans le cadre des budgets annexes.

La règle de non compensation, également qualifiée de règle du produit brut consiste à interdire la compensation d'une dépense par une recette. Les recettes et les dépenses doivent chacune figurer au budget pour l'intégralité de leur montant.

Exemple : Une entreprise est fournisseur de l'Etat ou d'une commune. Le contribuable doit à l'Etat et à la commune en même temps, des impôts. De l'autre côté, l'Etat ou la commune doit payer cette entreprise pour les opérations qu'elle a réalisées pour eux. La solution la plus simple consisterait à faire la différence entre les sommes dues d'un côté par l'entreprise, de l'autre par l'Etat. Il est interdit de procéder de cette manière, car il faut que d'un côté, le contribuable règle, paye ses impôts dans leur totalité, et de l'autre, que l'état règle sa facture lui aussi dans sa totalité. En effet, une contraction, c'est-à-dire une compensation d'une dette par une autre dette ne permettrait pas de lire qui a payé quoi.

Le principe de sincérité budgétaire, introduit par la LOLF. Les lois de finances doivent présenter de manière sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Cette exigence de sincérité concerne le budget de l'Etat, c'est-à-dire les prévisions de dépenses et de recettes, mais elles concernent aussi les comptes de l'Etat qui concernent la mise en application, la réalisation du budget, les comptes de l'Etat, c'est-à-dire la comptabilité doivent donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. Ce principe est donc un principe à la fois budgétaire et comptable. La cour des comptes qui est une juridiction financière a pour mission de certifier la régularité et la sincérité des comptes de l'Etat. Il s'agit là d'une procédure qui existe déjà dans les entreprises (le commissaire aux comptes certifie la régularité des comptes des grandes entreprises).

CHAPITRE 2 : UNE ELABORATION STRATEGIQUE ET COLLEGIALE DE LA LOI DE FINANCES.

Fait intervenir à la fois des décideurs politiques et des experts du ministère des finances. C'est le ministre des finances sous l'autorité du premier ministre qui prépare les projets de loi de finance, et est adopté en conseil des ministres. En pratique, il s'agit d'une procédure compliquée et difficile, parce que de très nombreux acteurs politiques ou administratifs sont concernés peuvent tous avoir des opinions, des intérêts très divergents et très différents. Avec le contexte national et international, cela est susceptible de se modifier très vite, ce qui rend de plus en plus difficile de faire des prévisions exactes, dans le cadre du Budget, notamment, les prévisions futures de la croissance économique, qui est dure à prévoir. Le budget constitue l'expression de choix stratégiques qui doivent tenir compte à la fois des besoins actuels qu'il convient de satisfaire mais également des engagements pris dans le passé auxquels il convient également de répondre. Par exemple, le remboursement des emprunts.

Section I : Les institutions et les procédures d'aide à la décision

I. L'aide technique à la décision

A. les administrations financières

Les administrations financières sont des administrations qui appartiennent au Ministère des finances. A l'intérieur de ce ministère, se trouve un ministère délégué au Budget. Les administrations financières telles que la direction du budget ou la direction générale de la modernisation de l'Etat appartiennent au ministère délégué au budget. C'est la direction du budget qui prépare le budget.

-> Les autres administrations financières

- La direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes. Cette administration a deux fonctions, elle veille au respect de la concurrence, en surveillant les opérations de concentration des entreprises et en effectuant des enquêtes pour détecter des ententes, et veiller au respect des normes, garantissant la qualité des produits vendus.
- La direction générale de l'institut de la statistique et des études économiques, l'INSEE. L'INSEE effectue des recensements de la population, produit également des statistiques économiques.
- La direction générale des Impôts a pour fonction d'établir l'assiette des impôts, de calculer les impôts, de recouvrer certains impôts (notamment la TVA), et elle effectue des contrôles fiscaux, c'est-à-dire contrôle de la sincérité de la déclaration des contribuables
- La direction générale de la comptabilité publique : elle recouvre les impôts directs, par exemple, l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Elle paye les dépenses publiques.

Ces quatre administrations aident la direction du budget à préparer le projet de loi de finances. Elles lui fournissent des informations.

B. Le comité interministériel d'audit des programmes

Cf. chapitre précédent

II. L'aide politique et sociale à la décision budgétaire

A. Le débat d'orientation budgétaire

La préparation du budget est avant tout une fonction réalisée par le pouvoir exécutif. Il existe une séparation du processus budgétaire entre l'exécutif et le législatif. L'exécutif prépare le projet de budget, et le propose au pouvoir législatif qui le discute. Toutefois, dans la période récente, on met en place une association du Parlement à la préparation du budget. Le Parlement est depuis peu de temps associé à cette préparation du budget par une procédure que l'on qualifie de débat d'orientation budgétaire. Le débat d'orientation budgétaire consiste pour l'exécutif à consulter le parlement sur les orientations budgétaires qu'il envisage d'inclure dans son projet de budget. Le parlement est sollicité pour donner son avis afin que le gouvernement puisse en tenir compte dans l'élaboration du projet de loi de finances. Le gouvernement remet au Printemps une présentation des grandes lignes du projet de loi de finances aux deux Assemblées et les rapporteurs des finances de chacune des Assemblées produisent un rapport sur ce document. Cette procédure a lieu plusieurs mois avant l'adoption du budget par le parlement. La liste des missions et des programmes qui a été arrêtée par le gouvernement est communiquée au Parlement. Sont également communiqués au Parlement les indicateurs de résultat retenus par le gouvernement. Ensuite, a lieu un débat au Parlement, dans chacune des Assemblées. Ce débat donne lieu à une discussion entre le gouvernement et les parlementaires. Cette discussion porte sur les stratégies politiques des finances publiques et sur les grandes orientations du budget qui sont en préparation. Les parlementaires ont un pouvoir d'avis mais cet avis pour le budget 2006, a été intégré dans le projet du gouvernement. Ce dispositif n'est pas nouveau. Il a été expérimenté en 1990 par le gouvernement Rocard. Il n'a plus été réutilisé avant 1996. C'est le gouvernement Juppé qui a repris l'expérimentation pour la préparation du budget 1997. Il n'y a pas eu de débat d'orientation budgétaire en 1997 du fait des élections. L'expérimentation a été reprise en 1998 par Jospin. La procédure a été intégrée dans la LOLF du 1^{er} août 2001, rendue obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2003.

B. La conférence nationale des finances publiques et le conseil d'orientation des finances publiques.

- La conférence nationale des finances publiques

Instituée en janvier 2006. Réunit chaque année les représentants des organismes de sécurité sociale, des collectivités territoriales, de l'Etat. L'objectif est de proposer les moyens de dégager des voies pour maîtriser les dépenses publiques et tout particulièrement pour maîtriser la dette publique. Participent à cette instance le ministre des finances, celui qui a en charge la sécurité sociale, celui qui a en charge les relations avec les collectivités territoriales. En fait également partie, le président du conseil économique et social, le président de l'association des maires de France.

- Le conseil d'orientation des finances publiques

Il est également composé de représentants de l'Etat, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales. Ce conseil a pour fonction d'analyser et de décrire la situation des finances publiques françaises. Faire en sorte que les dépenses publiques soient maîtrisées. Plus généralement, son travail consiste à préparer et organiser les travaux de la conférence nationale des finances publiques. Ce conseil remet chaque année au premier ministre t avant la conférence un rapport qui est rendu public.

Section II : Les étapes de la préparation

Les étapes de la préparation du budget 2007, légèrement différentes des règles de la préparation du budget 2006 et pourraient être encore modifiés lors de la préparation du budget 2008.

I. La détermination d'une stratégie pluriannuelle : Janvier.

Une stratégie pluriannuelle d'ensemble est d'abord définie avec l'aide de la conférence, le premier ministre adresse alors à chaque ministre une lettre qualifiée de lettre de cadrage. Cette lettre expose la stratégie budgétaire qui a été élaborée par le gouvernement. Cette lettre indique un cadre de dépenses que doit respecter le ministre qui reçoit la lettre. Ce sont des instructions qui vont servir à ce ministre pour élaborer son propre budget. Par exemple, pour la préparation du budget 2007, la lettre pose l'objectif pour une évolution des dépenses inférieures d'un point à l'inflation.

II. La définition d'une discipline budgétaire et de perspectives budgétaires – Février, avril

A. Les conférences d'autonomie structurelle

Le ministre du budget organise avec chaque ministre des réunions qui ont pour objectif d'examiner les projets de réforme des différentes politiques publiques qui concernent chaque ministère. Ces réunions ont pour objectif de proposer des économies structurelles.

B. Les conférences budgétaires

Ou réunion de budgétisation. Parallèlement à A, ont lieu des réunions B. Se déroulent entre les services financiers des différents ministères, cette réunion a pour objet d'examiner les demandes de crédits des ministères.

C. les conférences de performance

Réunion entre la direction du budget et les services des autres ministères (que le ministère des finances) ont pour objectif de déterminer les indicateurs de performance qui vont figurer dans les documents budgétaires. Ce sont les résultats de ces réunions qui sont transmis au Parlement.

III. Les arbitrages politiques – Mai juin

A. Les réunions de restitution

Le ministre du budget transmet au Premier Ministre les résultats des différentes conférences. Le premier ministre organise ensuite des réunions de restitution avec les ministres. Dans le cadre de ces réunions est examiné l'ensemble des propositions budgétaires. C'est à cette occasion que le PM rend des arbitrages concernant les missions.

B. Les lettres plafond

Après les arbitrages, le premier ministre adresse une lettre à chaque ministre. Cette lettre arrête un plafond de crédit, elle arrête également les mesures structurelles que doit appliquer le ministère. Les lettres plafond ont été envoyées le 12 juin 2006 pour la préparation du budget 2007.

IV. La finalisation Juin Septembre

La répartition des crédits de chaque mission est faite en programmes, cette répartition est effectuée conjointement par la direction du budget et les services des différents ministères. Par ailleurs, les indicateurs de performance sont fixés définitivement. Enfin, la présentation et l'adoption du projet de budget par le Conseil des ministres est réalisée à la fin du mois de septembre.

Ensuite le projet est adopté et déposé à l'Assemblée Nationale au plus tard le premier mardi d'octobre. En effet, selon l'art 39 de la C°, les projets de loi de finances sont soumis en premier lieu à l'AN.

Chapitre 3 L'adoption de la loi de finances

Article 47 C°, c'est le président qui adopte le projet de loi de finances. Selon le texte et la tradition de la constitution de 58, il existe dans le cadre des procédures budgétaires une division très nette entre l'exécutif qui prépare la loi de finances et le législatif qui adopte la loi de finances. Avec la LOLF, cette division a diminué.

Section 1 L'examen du programme de loi de finances par la commission de finances.

Chaque Assemblée (AN et sénat) dispose d'une commission de finances. Chaque commission est présidée par le Président et comporte un rapporteur général du budget. Le rapporteur général présente un rapport sur le projet de loi de finances remis aux Assemblées. Ce rapport est le rapport général. Il sert de base de discussion pour les parlementaires. Par ailleurs, d'autres rapports sont également produits concernant le projet du budget. Ces rapports sont produits par des rapporteurs qualifiés de rapports spéciaux de la commission. La différence entre les rapports spéciaux et le rapport général est que les rapports spéciaux sont produits sur un point particulier. Il concerne différents types de crédits figurant au projet de budget et concernent différents ministères. Ces rapports concernent également les budgets annexes et les comptes spéciaux.

Section 2 La discussion et l'adoption du budget devant les Assemblées

I. Le déroulement de la discussion

1) Examen en séance publique

L'examen du projet de loi de finances par les parlementaires a lieu après le discours du ministre des finances qui vient devant l'Assemblée soutenir le projet de loi de finances du Gouvernement. Puis, le rapporteur général de la commission de finances qui expose son rapport sur le projet du budget. Après la discussion a lieu l'adoption. Les recettes sont votées à part des crédits. Les recettes font l'objet d'un vote global par les Parlementaires. Une fois les recettes votées, les parlementaires adoptent les crédits et ils votent ces crédits mission par mission. On dit que la mission est une unité de vote. Les Parlementaires n'ont pas la possibilité de dépasser le plafond des crédits alloués à la mission. Par contre, ils ont le droit à l'intérieur de chaque mission :

--Soit de créer de nouveaux programmes en utilisant des crédits prélevés sur les programmes

--Soit de répartir autrement les crédits de chacun des programmes d'une même mission en diminuant les uns et en augmentant les autres, mais il n'est pas possible de transférer des crédits d'une mission à une autre.

Par ailleurs, il est obligatoire que la discussion ne porte que sur le projet de loi de finances du Gouvernement et sur les amendements adoptés en commission de finances. Le gouvernement a le droit de s'opposer à tout amendement qui aurait été pris en séance publique et qui n'aurait pas été discuté en commission de finances.

2) Condition de délai de l'adoption

a) délais normaux de l'adoption

Selon la C° de 58 et l'article 40 de la LOLF, Le Parlement dispose de 70 jours pour l'adoption de la loi de finances. C'est l'Assemblée nationale qui a l'initiative car le projet de loi de finances doit lui être transmis en premier. Puis l'AN dispose de 40 jours pour se prononcer en première lecture. Si le délai n'est pas respecté, le gouvernement a le droit de saisir le Sénat du texte initial éventuellement modifié par les amendements déjà votés par l'Assemblée et acceptés par le Gouvernement. Dans ce cas le Sénat a 15 jours pour examiner le projet. Mais dans le cas normal, où l'AN vote dans un délai de 40 jours, l'Assemblée dispose alors de 20 jours pour examiner le projet. Ensuite, une navette s'instaure entre les deux Assemblées. La loi de finances doit être adoptée d'ici le 31/12.

b) procédures d'exception

--La procédure d'urgence (article 45 C°) : après une première lecture par chaque assemblée et après des accords, le gouvernement a la possibilité de provoquer une réunion d'une commission mixte paritaire chargée de résoudre le différend et de proposer un compromis. Ce compromis sera ensuite soumis pour l'adoption aux Assemblées. Si le désaccord persiste, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée de statuer définitivement.

--Le procédé du vote en bloc (article 44 C°), il est procédé à l'adoption de l'ensemble de la 1^{ère} et 2^{ème} partie du projet de loi.

--La procédure du 49-3 : dans ce cas, le Gouvernement engage sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur le projet de loi.

--La procédure de l'article 38 (ordonnance) permet de passer le délai de 70 jours, sans accord, le Gouvernement peut demander au Parlement de mettre en vigueur la loi de finances par ordonnance.

II. L'exercice du droit d'amendement

La commission de finances a la possibilité de proposer des amendements au projet de loi de finances qui lui est soumis par le gouvernement. Mais ce droit d'amendement est très limité. En effet, l'article 40 C° restreint l'initiative du Parlement dans le but de protéger l'architecture du projet de budget présenté par le Gouvernement. C'est pourquoi l'article 40 C° interdit les amendements qui ont pour conséquences : soit la création ou l'aggravation d'une dépense, soit la diminution des ressources publiques.

La LOLF a considérablement élargi le droit d'amendement des parlementaires : en effet, et comme il a été indiqué avant, les parlementaires peuvent modifier les programmes en transférant **au sein d'une même mission** des crédits d'un programme à un autre ou encore de créer de nouveaux programmes mais sans dépasser le plafond de crédit de la même mission et **sans que les crédits transférés d'un programme à l'autre servent à augmenter les frais de personnel**. Par contre, les frais de personnel peuvent être réduits pour financer d'autres dépenses, on appelle cette procédure la **fonctionnalité asymétrique**.

Chapitre 4 Le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat par le Parlement

Le Parlement a la possibilité de contrôler la réalisation du budget qu'il a adopté.

Section 1 Les attributions et les moyens de contrôle du Parlement

Depuis la mise en place de la LOLF, les dispositifs de contrôle de l'exécution du budget par le Parlement ont été normalisés et accentués.

A. Le contrôle sur pièce et sur place

Article 57 de la LOLF : les commissions des finances de l'AN et du Sénat suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. C'est ainsi que les parlementaires avec leur commission des finances ont le droit de pratiquer des contrôles sur pièce et sur place des fonds publics. Cette mission est confiée au Pdt et au rapporteur général des commissions des finances ainsi qu'aux rapporteurs spéciaux dans les domaines qui sont les leurs. Pour mener à bien cette mission, ils procèdent à des investigations et audits.

B. Les auditions

Les assemblées peuvent auditionner les personnes concernées par leur mission de contrôle, celles-ci ont l'obligation de s'y soumettre, elles sont dès lors liées au secret professionnel, sauf s'il s'agit de sujet concernant la défense, la sécurité extérieure ou intérieure de l'Etat.

C. Le recours au juge administratif

Quand, dans le cadre d'une mission de contrôle, les renseignements demandés ne sont pas transmis dans un délai raisonnable, l'un des deux présidents des commissions des finances peut demander au juge administratif, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte.

D. L'obligation de réponse du gouvernement

Quand une mission de contrôle donne lieu à des observations adressées au gouvernement, ce dernier a l'obligation de répondre à ses obligations par écrit dans un délai de deux mois.

E. L'assistance de la cour des comptes

La cour des comptes est une juridiction financière qui a pour fonction traditionnelle de contrôler la régularité des comptes publics. La LOLF renforce les missions de la cour des comptes et plus particulièrement, celles d'assistance au Parlement et au gouvernement. La Constitution de 58 prévoit déjà, article 47, que la cour des comptes assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finance. L'article 58 LOLF renforce cette assistance : la cour des comptes doit répondre aux demandes d'assistance formulées par le

Pdt et le rapporteur général de la commission des finances de chaque assemblées dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation, la cour des comptes a l'obligation de réaliser les enquêtes demandées par les commissions des finances concernant la gestion des services ou des organismes qu'elle contrôle.

F. La normalisation des questions du gouvernement

Les parlementaires peuvent toujours interroger le gouvernement sur les questions budgétaires, écrites ou orales. D'autre part et dans le cadre de l'examen du budget, les commissions des finances de chaque Assemblée mais également les autres commissions lorsqu'elles sont concernées ont la possibilité d'adresser **des ?** au gouvernement avant le 10 juillet de chaque année.

G. Les commissions d'enquête

Le Parlement a toujours la possibilité de créer une commission d'enquête concernant des sujets. Cette possibilité date des ordonnances de 58 relatives au fonctionnement des assemblées parlementaires. Elles désignent un rapporteur et elles ont la possibilité de se faire remettre les documents dont elles ont besoin, et peuvent auditionner les personnes qu'elles jugent nécessaire d'entendre. Elles peuvent aussi se rendre sur place pour effectuer leur contrôle.

H. Les informations fournies aux parlementaires

Beaucoup d'informations sont fournies aux parlementaires par le ministère des finances ou différents organismes qui produisent des rapports (conseil des prélèvements obligatoires). Elles ont un rapport privilégié avec la Cour des comptes, son Premier Pdt (qualifié de 1^{er} Pdt car il préside l'ensemble des chambres de la cour qui comportent chacune un Pdt) peut se mettre directement en rapport avec les commissions des finances. D'autres part, elles ont également la possibilité de s'adresser directement à la Cour des comptes pour lui demander des informations et de procéder à des enquêtes.

Section 2 Le contrôle de l'utilisation des crédits et l'évaluation de l'efficacité de la dépense publique

I. La loi de règlement

C'est une loi de finance, mais il ne s'agit pas d'une loi de finance qui prévoit des dépenses et des recettes. La loi de règlement constate la réalisation des dépenses et des recettes qui avait été prévue au budget. Elle constate les résultats financiers de chaque exercice budgétaire (chaque année civile). Le Parlement approuve la loi de règlement, c'est-à-dire la différence qui peut exister entre les prévisions budgétaires de l'année et les résultats de cette même année. Il y a toujours des écarts entre ce qui a été prévu et ce qui a été réalisé. La loi de règlement fait le point de ce qui a été réalisé en dépense et en recette par rapport à ce qui avait été prévu au budget. Le projet de loi de finance de l'année ne peut pas être discuté par les assemblées, avant que celles-ci ne se soient prononcées en première lecture sur le projet de loi de règlement qui concerne l'année précédente, ce dispositif nouveau a été instauré pour que les parlementaires aient connaissance des résultats de l'année précédente, lorsqu'ils discutent des choix à faire pour l'année à venir. C'est la raison pour laquelle le projet de loi de règlement doit être déposé au plus tard le 1^{er} juin de l'année, sachant que les discussions budgétaires ont lieu à l'automne.

I. La mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée Nationale (MEC)

Mission créée en février 99 au sein de la **commission des finances** de l'AN. Sa fonction est de produire des rapports sur des question institutions financières. Elle procède chaque semaine, durant tout le premier semestre de l'année à l'audition de responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits. Elle effectue des enquêtes sur des politiques publiques, cette mission est paritaire, comprend deux représentants par groupe politique, elle est également coprésidée par le Pdt de la commission des finances de l'AN et par un représentant de l'opposition.

Section 3 Les dispositifs de contrôle et d'évaluation à l'étranger

J. Aux Etats-Unis

Le congrès américain dispose d'une agence d'évaluation des politiques budgétaires « general accounting office ». Les activités du GAO sont des activités d'évaluation qui occupent une centaine de personnes.

K. La Grande Bretagne

Dispose du « national audit office », NAO, sa fonction est de renforcer le contrôle parlementaire sur l'utilisation des fonds publics. Le NAO est placé sous l'autorité d'un auditeur général, nommé par le PM mais sur proposition de la Chambre des communes. Il contrôle et évalue l'activité des ministères et présente chaque année une cinquantaine de rapports, certains sont appelés des **audits de performance**. Ils présentent une situation au sujet de la régularité et de la bonne gestion des opérations. Il produit également des examens spéciaux : rapports courts et qui mettent en évidence un dysfonctionnement précis. Enfin, et toujours dans le cadre d'une logique de résultats, le NAO produit des évaluations de programmes qui apprécient dans quelle mesure un programme a atteint ses objectifs.

Chapitre 5 L'élaboration de l'adoption des budgets des collectivités territoriales

Section 1 l'élaboration du budget

Les collectivités territoriales produisent un premier budget : le budget primitif. Ce budget peut être rectifié en cours d'année par d'autres budgets qualifiés de décisions modificatives (la principale de ces décisions modificatives s'appelle le budget supplémentaire). Le budget d'une collectivité locales est élaborées par le Pdt du Conseil de la collectivité (le maire pour la commune, le Pdt du Conseil général pour le département, et le

Président du Conseil régional pour la région). Selon l'importance de la collectivité territoriale, il est confectionné par des fonctionnaires locaux placés sous l'autorité du Pdt. Le projet de budget primitif est adopté par le Conseil de la collectivité. L'adoption doit avoir lieu avant le 31 mars de l'année (ou le 15 avril en cas de renouvellement du conseil de la collectivité).

3^{ème} Partie La nouvelle gestion des finances publiques : une culture de résultat

La nouvelle gestion publique a pour souci plus d'efficacité, plus de sincérité, plus de transparence, une meilleure prévision, programmation des dépenses publiques. On utilise, pour le secteur public, le modèle de gestion des entreprises. Il se développe dans le secteur public ce que l'on qualifie de **culture de gestion**. Cette culture de gestion s'est progressivement développée avec la mise en place de dispositifs empruntés au management des entreprises, si bien qu'aujourd'hui le contrôle et la gestion du secteur public semblent nécessiter une technicité qu'a priori seuls les experts sont en mesure d'utiliser. Or selon la tradition démocratique, ce sont les représentants des citoyens qui détiennent le pouvoir de décision en matière financière, et la question qui est posée est celle de l'équilibre entre les experts en finance publique et les décideurs politiques.

Chapitre 1 La gestion de l'entreprise : modèle de la nouvelle gouvernance financière publique

Section 1 Le pilotage de la gestion : une chaîne de responsables

La LOLF donne de très grande responsabilité et une très grande liberté aux gestionnaires de l'administration. Elle oriente la gestion publique vers la **recherche de la performance**, vers une culture de résultat. L'objectif étant d'améliorer l'efficacité de la dépense publique.

I. La responsabilité des gestionnaires publics

A. La fongibilité des crédits

Des crédits sont attribués aux gestionnaires des administrations de l'Etat. **Ces crédits sont utilisables à leur gré par les gestionnaires pour réaliser du mieux possible les objectifs qui leur sont fixés**. On dit que ces crédits sont **fongibles**, car les gestionnaires ont le droit de décider que des crédits, destinés par exemple à financer des équipements, tels qu'une route, soient utilisés pour financer soit d'autres équipements, soit des dépenses de fonctionnement. On dit que les crédits sont fongibles car **le gestionnaire peut en changer la destination initialement prévue**. Toutefois, il existe des limites, le gestionnaire ne peut pas utiliser ses crédits pour augmenter les dépenses de personnel. Par contre, le gestionnaire peut transférer les crédits concernant les dépenses de personnel pour les affecter à d'autres dépenses, c'est la raison pour laquelle on parle de **fongibilité asymétrique**. Cette possibilité d'utiliser globalement les crédits par le gestionnaire, donne une grande autonomie aux responsables des programmes, mais ces responsables, doivent ensuite rendre compte de leur gestion, **ils doivent démontrer qu'ils ont atteint leurs objectifs**. Ils seront jugés sur leurs résultats. La responsabilité des gestionnaires publics est très semblable à celle du chef d'entreprise. On peut la qualifier de **responsabilité managériale**.

B. Les responsables de programmes

A chaque programme correspond un responsable de programme, en effet un ou plusieurs programmes est placé sous la responsabilité d'un responsable, qui est désigné au sein de chaque ministère. Ce responsable de programme doit mettre en application le programme, ce sont des hauts fonctionnaires, il y en a aujourd'hui environ 80, pour 160 programmes.

Ces responsables doivent présenter chaque année au Parlement un **projet annuel de performance**. Ce PAP est annexé au projet de loi de finances

Les responsables de programmes s'engagent sur des objectifs et ils ont la possibilité, pour atteindre ces objectifs, d'utiliser librement les crédits qui sont mis à leur disposition dans le cadre du programme dont ils ont la responsabilité. Ensuite, **ils ont l'obligation de rendre des comptes**. Ils seront jugés sur leurs résultats. Un contrôle a posteriori de leur résultat sera effectué. Ces résultats figureront dans un **rapport annuel de performance** (RAP), qui est annexé au projet de loi de règlement¹.

C. Les responsables de budget annuel de programme (BOP) et d'unité opérationnelle de programme (UOP)

--Les programmes sont définis au niveau national, dans le cadre de la procédure budgétaire, mais ils sont mis en œuvre au plus près du terrain, c'est-à-dire au niveau des administrations centrales ou au niveau des administrations déconcentrées. Le responsable de programme confie la mise en œuvre du programme au service des administrations concernées. Pour cela, il découpe son programme en ce que l'on appelle des budgets opérationnels de programme (BOP). Il divise le programme en plusieurs BOP. Pour chacun de ces BOP. Il existe actuellement environ 1200 responsables de BOP. Un même chef de service peut avoir sous sa responsabilité plusieurs BOP, c'est pourquoi il existe environ 2300 BOP. Le nombre de ces BOP sera très certainement réduit dans l'avenir.

--Le responsable de BOP gère librement une enveloppe globale de moyens mis à sa disposition, des crédits et des personnels. Toutefois, le responsable de BOP s'engage auprès du responsable de programme, sur des objectifs opérationnels à atteindre.

¹ La loi de règlement décrit les résultats de l'exécution du budget, elle expose ce qui a été effectivement réalisé.

--Les BOP peuvent également à leur tour être déclinés en UOP, avec là encore à leur tête un responsable. On met en place, pour exécuter le budget de l'Etat, une chaîne de responsables.

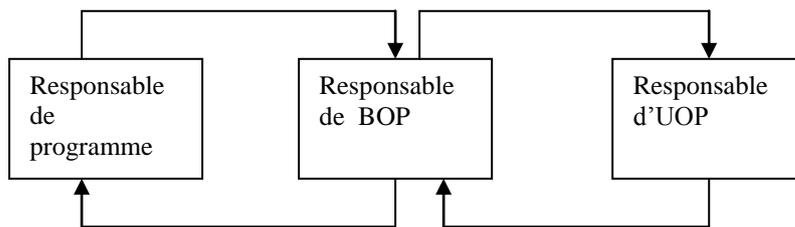
D. Le bilan des BOP

En début d'année, un bilan des budgets opérationnels de programme est effectué. Les résultats obtenus sont analysés. On étudie les écarts entre ce qui avait été programmé et ce qui a été exécuté. On mesure les résultats obtenus. Par ailleurs, on effectue une réflexion sur l'efficacité des modalités de gestion et d'organisation qui avaient été mises en place, on s'interroge sur la pertinence de ces modalités. De la même manière on évalue la pertinence des objectifs qui avaient été fixés ainsi que de celle des moyens d'action qui avaient été prévus. On essaie de mettre en évidence les moyens d'action qui ont été les plus efficaces.

II. La mise en cohérence du processus de gestion

Une procédure complètement nouvelle a été mise en place depuis cette année pour organiser les rapports entre les différents responsables de programme, de BOP et d'UOP. La procédure utilisée, semblable à celle utilisée par les entreprises, s'appelle le dialogue de gestion

A. Le dialogue de gestion



DIALOGUE DE GESTION

Avec cette nouvelle chaîne de responsabilité qui découle de la LOLF, le dialogue et la concertation remplacent le système hiérarchique vertical habituel. A travers ce que l'on appelle le dialogue de gestion, les responsables à chaque niveau s'entendent, se concertent sur les objectifs à mettre en œuvre, ils s'entendent également sur les moyens disponibles, ainsi que sur les modalités d'action. Le dialogue de gestion consiste à décider conjointement, entre responsables, des objectifs et des indicateurs de résultat, qui permettront de savoir si ces objectifs ont été réalisés. Ce dialogue de gestion se déroule d'une part :

--entre le responsable de programme et le responsable de BOP

--d'autre part entre le responsable de BOP et le responsable des UOP

B. La surveillance de la cohérence par le préfet

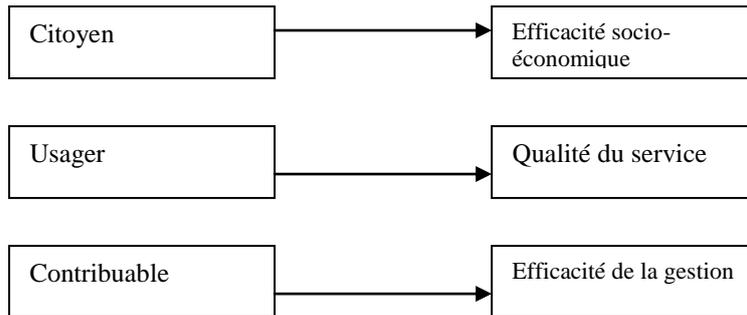
La déconcentration des crédits, induite par la LOLF, nécessite une mise en cohérence des différentes actions ministérielles au niveau territorial. Pour cela, le préfet :

- donne un avis préalable sur les BOP
- s'assure de la cohérence des BOP avec les autres actions territoriales, notamment celles développées par les collectivités territoriales
- veille au respect de la démarche de performance et de sa cohérence avec les priorités sont celles du territoire

Section 2 L'évaluation de la performance par indicateurs : la gestion publique par la performance

L'un des enjeux majeurs de la LOLF est de faire en sorte que la gestion de l'Etat ne se limite pas à ce que l'on appelle une culture de moyens, mais qu'elle s'inscrive dans le cadre d'une culture de résultats. Selon cette logique, la performance s'inscrit au cœur du nouveau cadre budgétaire de l'Etat. C'est la raison pour laquelle, à chaque programme, sont associés des objectifs ainsi que des indicateurs de performance qui mesurent la réalisation de ces objectifs. Ils figurent dans les projets annuels de performance, annexés au projet de loi de finances.

I. L'engagement sur des objectifs et sur des indicateurs



La stratégie à mettre en œuvre dans le cadre d'un programme est définie par le responsable du programme, en accord avec son ministre. Cette stratégie conduit à sélectionner des objectifs qui seront mesurés par des indicateurs. A chaque indicateur, est associé une **cible** à atteindre dans un délai fixé. La **cible**, à l'horizon 2010, est de limiter à 4255 le nombre annuel de tués sur la route. La valeur prévue de cet indicateur pour l'année 2006 est de 5225.

En résumé, les objectifs doivent répondre à trois préoccupations :

- le citoyen : on considère que l'occupation du citoyen est la recherche de l'efficacité socio-économique (lutte contre le chômage)
- l'utilisateur : on considère que ce qui préoccupe l'utilisateur, c'est la qualité du service qui lui est rendu. Ex : l'un des objectifs est l'accélération des décisions judiciaires
- Le contribuable : il veut payer moins d'impôts. Ex : réduction du coût de la gestion de l'impôt.

NB : un **comité interministériel d'audit des programmes** (CIAP) contrôle la pertinence, la fiabilité ou la sincérité des indicateurs de performance.

II. Le contrôle de la performance par le Parlement

Le **responsable de programme** s'engage sur les objectifs et sur les indicateurs qui figurent dans les projets annuels de performance annexés aux projets de loi de finances initiale de l'année. Il doit rendre compte au Parlement des résultats qu'il a obtenu dans un rapport qualifié de **rapport annuel de performance** (RAP), il est annexé au projet de loi de règlement. Les parlementaires ne débattent donc plus uniquement sur les crédits qui figurent dans les missions et programmes mais également sur les stratégies, les objectifs, qui permettent d'améliorer la maîtrise de la dépense publique.

Section 3 Une comptabilité de l'Etat semblable à celle de l'entreprise

Depuis le 1^{er} janvier 2006, le système comptable de l'Etat, c'est-à-dire, d'une part la manière d'enregistrer les opérations de recettes et de dépenses, d'autre part la manière de présenter ces opérations est semblable à celle qu'utilise les entreprises. Comme les entreprises, l'Etat doit fournir en fin d'exercice un bilan et un compte de résultat

Chapitre 2 : La recherche de l'équilibre budgétaire

Le pouvoir financier public est constitué d'une prévision des dépenses et des recettes, d'un budget. Pour certains courants de pensée ou pour certaines idéologies, ce budget doit être ou non équilibré. On veut dire par là, que pour certains, les dépenses doivent être égales aux recettes, pour d'autres cela n'a pas d'importance, les dépenses peuvent être supérieures aux recettes ou les recettes supérieures aux dépenses. Pour ces derniers, le budget peut être déficitaire ou excédentaire.

Section 1 Les notions de budget

Le budget est un acte de bonne gestion. Il prévoit de manière chiffrée les actions futures. L'Etat, les entreprises publiques, les collectivités territoriales mais également les entreprises privées, sont amenés dans un souci de bonne gestion, à faire des prévisions, c'est-à-dire, à établir des programmes financiers, à prévoir les dépenses et les recettes futures. Cette programmation se fait sur le court terme (1 an), le moyen terme (3 ans) et sur le long terme (au-delà de 5/10 ans).

Le budget est également un acte politique essentiel, car c'est un acte démocratique, car il est conçu et voté par des décideurs et par des élus politiques. C'est également un acte politique démocratique, car il est **l'expression de choix de société**, l'expression des politiques qu'entend mener une majorité au pouvoir. C'est **un acte législatif**.

I. Les lois de finances et les budgets de l'Etat : des actes juridiques et des documents comptables

A. Définitions

- 1) Le budget est un acte de prévision et d'autorisation des dépenses et des recettes de l'année civile à venir. Il est adopté démocratiquement par une assemblée délibérante représentative des citoyens et elle-même démocratiquement élue. Cette assemblée est le Parlement pour l'Etat, c'est le conseil municipal pour la commune, le conseil général pour le département, et le conseil régional pour la région.
- 2) Le budget est un acte d'autorisation ; l'assemblée délibérante, en adoptant le budget, autorise la réalisation des dépenses ainsi que le recouvrement des recettes prévues à ce budget et cette autorisation est donnée à l'exécutif de l'institution (le gouvernement pour l'Etat, le maire pour la commune, etc....) Le budget traduit ainsi le partage des compétences qui caractérise la quasi-totalité des personnes publiques. Il s'agit d'un partage de compétences entre un organe délibérant, qui agit par voix d'autorisation, et un organe exécutif, qui a pour fonction de traduire matériellement les décisions financières prises par l'organe délibérant. L'autorisation budgétaire doit être préalable, cela signifie qu'elle doit précéder les opérations d'exécution du budget. Cette règle constitue un impératif juridique, le budget est ce que l'on appelle un acte conditionnel, et la sanction de cette règle consiste, si le budget n'est pas adopté dans les temps, en l'impossibilité du paiement des dépenses et le recouvrement des recettes.
- 3) Pour l'Etat, le budget se distingue juridiquement de la loi de finances. Depuis une ordonnance du 2 janvier 1959, on distingue, en ce qui concerne l'Etat, les notions de loi de finances et de budget.

NB : on utilise uniquement le terme de budget pour les collectivités locales, car elles n'ont pas de pouvoir législatif.

B. Les trois catégories de lois de finances

- Les lois de finances initiales : la LFI est la première loi de finance de l'année. Elle est votée par le Parlement.
- Les lois de finances rectificatives : il est parfois nécessaire, en cours d'année, de modifier certaines décisions prises dans le cadre de la LFI, soit parce que certaines situations ne pouvaient être, soit parce qu'une majorité politique a remplacé une autre majorité. Dans ce cas le Parlement adopte une ou plusieurs lois de finances rectificatives.
- La loi de règlement : est une loi de finances, mais à la différence de la LFI, la loi de règlement ne prévoit pas des dépenses et des recettes. En effet, la loi de règlement est un acte législatif qui constate les résultats de l'exécution du budget, de l'année précédente. Par exemple, elle constate, s'il en existe, les différences entre les recettes et les dépenses qui étaient prévues au budget et celles qui ont été effectivement réalisées.

II. Les budgets des collectivités territoriales

Le budget primitif est l'équivalent de la loi de finances initiales. Les budgets supplémentaires et décisions modificatives correspondent aux lois de finances rectificatives. Le compte administratif qui est l'équivalent de la loi de règlement.

Section 2 Les notions d'équilibre

I. Les conceptions théoriques

Il existe deux conceptions théoriques :

A. La conception libérale classique

Cf. 1^{ère} Partie.

B. La conception keynésienne

Selon Keynes l'équilibre qu'il faut réaliser n'est pas à strictement parler l'équilibre budgétaire, il s'agit avant tout de l'équilibre général de l'économie. Par conséquent, le budget est utilisé comme un moyen permettant de réaliser cet équilibre économique. C'est pourquoi, selon la situation de l'économie, le budget peut être déficitaire, excédentaire, ou strictement équilibré. Par exemple, s'il est jugé nécessaire de relancer l'économie parce que la consommation est insuffisante, il sera justifié d'augmenter les dépenses de l'Etat quitte à ce que le budget soit déficitaire.

II. Les conceptions techniques

A. Les notions de solde budgétaire

Ce que l'on appelle un solde c'est la différence entre les dépenses et les recettes. On parle de solde budgétaire des lois de finance et ce solde budgétaire est qualifié de solde prévisionnel. Si le budget est en déficit, on parle de déficit prévisionnel. Ex : le déficit prévisionnel 2006 est de 46,9 milliards d'euros. Le déficit prévu figurant au projet de loi de finance initiale 2007 est de 46,1 milliards d'euros.

Le solde obtenu lorsque le budget a été exécuté est qualifié de solde d'exécution. On parle de déficit d'exécution ou d'excédent d'exécution.

B. La notion de besoin de financement

Le besoin de financement est une notion qui est plus large que celle de déficit. Il faut ajouter au montant du déficit, le montant du remboursement des emprunts, qui reste à effectuer (ce que l'on appelle l'encourt de la dette) Ce capital, qui doit être rajouté, est représenté par la part qui doit être remboursée sur l'année. Pour 2006, le besoin de financement est de 130,8 milliards d'euros, dont 46,9 pour le déficit, le reste représente le remboursement du capital emprunté. Pour 2007, le besoin de financement qui est prévu est de 114,5 milliards d'euros, dont 41,6 pour le déficit, et 72,9 de remboursement de capital.

« « missing 3 décembre 2006 » »

III.

Chapitre 3 : La maîtrise des dépenses publiques

Chapitre 4 : La maîtrise de la dette publique

Chapitre 5 : La réforme fiscale

Chapitre 6 : Les contrôles administratifs et juridictionnels

Missing vendredi 8 décembre