LES FINANCES PUBLIQUES

Introduction :

Que sont les Finances Publiques ?

Les Finances Publiques sont la discipline du droit qui concerne tout simplement tout ce qui touche au financement de l'Etat.

Plus particulièrement, il s'agit de l'étude ou de la science s'intéressant aux activités financières des collectivités ou organismes publics.

Cette étude porte également sur les modalités d'utilisation des fonds publics par l'ensemble des collectivités publiques.

Ces fonds publics sont tout simplement l'argent public autrement dit l'argent des contribuables.

Cet argent est le fruit des prélèvements obligatoires perçus sous diverses formes telles la T.V.A, les Taxes Foncières, l'Impôt sur les Revenus...

Les personnes ou collectivités publiques ne sont autre que l'Etat, les Collectivités Territoriales, les Etablissements Publics, la Communauté Européenne, la Sécurité Sociale...

Tous ces organismes sont financés majoritairement par cet argent public.

Le cours visera essentiellement l'étude du budget de l'Etat, c'est à dire l'étude du Droit Budgétaire, du fonctionnement, de l'exécution et des modalités d'exécution du budget de l'Etat.

Le Budget de l'Etat :

Le Budget de l'Etat est un instrument mis au service de l'équilibre et du développement de l'économie nationale.

Il y a donc un lien étroit entre Budget de l'Etat et Economie Nationale.

Les autres organismes auxquels il faudra s'intéresser et qui participent à cet équilibre sont les Collectivités Territoriales, les Etablissements Publics...

Les Finances Publiques sont régies par un cadre juridique très important pour 3 raisons essentielles qui sont :

- Assurer au parlement un pouvoir de contrôle sur les actions du Gouvernement. A travers les parlementaires qui les représentent, les contribuables contrôlent donc l'action du Gouvernement.
- Assurer une protection de l'argent public. Il s'agit de le sécuriser en s'assurant de sa bonne utilisation dans le cadre de l'intérêt général et non de celui de l'intérêt du Gouvernement ou d'intérêts particuliers.
- Garantir les droits des contribuables devant l'Administration Fiscale.

Le Droit Budgétaire est issu de certaines sources qui peuvent être écrites ou non écrites.

Les sources écrites :

1 – La Constitution :

Préambule, déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, les articles 14 et 15 du texte constitutionnel.

L'article 34 dispose de la fixation de l'impôt par la Loi, c'est à dire par le législateur.
Les lois de finance déterminent les charges et ressources de l'Etat.

L'article 39 détermine les projets de Lois de Finances qui sont du seul ressort du Gouvernement.

L'article 47.

...

Les lois organiques complètent et mettent en œuvre les additifs à la Constitution.

L'article 34 précise : « Une Loi Organique viendra préciser la mise en œuvre de la loi de finance ».

Cf. : Loi Organique du 02 Janvier 1959 sur le fondement de l'article 92 de la Constitution aujourd'hui abrogé.

Depuis 2001, cette loi organique a été abrogée par une autre loi organique, la Loi Organique du 1^{er} Août 2001 relative aux Lois de Finances plus connue sous LOLF (Loi Organique sur les Lois de Finances). La LOLF modifie en profondeur l'ensemble des règles relatives aux Finances Publiques en visant à passer d'un budget de moyens à un budget de résultats. On retrouve ici le concept de performance type aux sociétés et entreprises privées.

2 – La Loi :

La Loi au travers des Lois de Finances est en grande partie source du Droit Budgétaire.

3 – Le Règlement :

Le Règlement représente l'ensemble des actes et décisions prises par le Gouvernement. Ces actes posent les modalités de mise en œuvre de l'exécution du budget.

Cf. : Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique

Ces 3 sources écrites ci-dessus décrites représentent des sources de Droit Interne.

Mais il existe également, comme sources écrites, des sources issues de Droit Externe tels des traités de l'Union Européenne :

Depuis le Traité de Maastricht, les budgets des pays membres sont partiellement sous contrôle communautaire.

Cela sous-entend que chaque Etat est responsable de ses finances locales et de ses finances sociales : la sécurité sociale, les collectivités territoriales...

L'Union Européenne exerce donc un contrôle sur les budgets des pays membres car ils ont un impact sur la politique monétaire communautaire confiée à la BCE, la Banque Centrale Européenne.

Les sources non-écrites :**La Jurisprudence du Conseil Constitutionnel :**

Le Conseil Constitutionnel émet des avis et prend des décisions, outre les autres domaines sur lesquels il se prononce, également sur l'équilibre budgétaire. Il interprète ainsi tout ce qui attrait aux textes de politique budgétaire.

La Jurisprudence des organismes financiers publics :

Par organismes financiers, on peut citer par exemple la Cour des Comptes dont le rôle est d'émettre des avis, prendre des décisions et juger les comptes des comptables publics. Elle assiste également le Parlement dans ses missions de contrôle du Gouvernement.

Comme autres organismes financiers ou juridictions financières, on peut également citer les ordonnateurs des établissements publics, des collectivités publiques ou encore la Cour Budgétaire et Financière.

Pour conclure, on peut dire que le Droit Budgétaire est sous l'influence de la pensée économique dominante.

1 – Le Budget de l'Etat : un outil de politique économique.

L'Etat comme tout particulier, c'est à dire tout agent économique, élabore un budget qui vise à équilibrer ses recettes et ses dépenses.

L'Etat, qui est une personne morale de Droit Public, dispose cependant d'un statut particulier. Il dispose ainsi également d'un budget particulier.

Pendant longtemps, l'idée dominante fut que le budget de l'Etat ne devait pas influencer les différents acteurs économiques.

Aujourd'hui, l'intervention des Finances Publiques réside en un bon dosage entre politique budgétaire et politique monétaire.

Depuis la première guerre mondiale, le budget de l'Etat a des implications sur l'ensemble des acteurs économiques.

Par sa politique budgétaire, au travers par exemple de subventions ou autres, l'Etat influence le comportement des différents acteurs économiques : épargne, consommation...

Cette politique reflète un choix de société.

Par exemple, elle peut être redistributrice et ainsi viser à la justice sociale, ou encore recourir à la dépense publique pour stimuler la croissance (politique de type keynésienne).

Durant la période dite de l'Etat-Gendarme, la politique ne visait uniquement qu'aux fonctions régaliennes.

Seulement depuis la première guerre mondiale, l'Etat-Gendarme a muté en Etat-Providence visant à des fonctions de relance de la croissance et pratiquant une politique de redistribution des richesses, et ce dans un but de reconstruction du pays d'après guerre.

Sous la période de cet Etat-Gendarme, on parlait d'un budget visant à l'équilibre impliqué par les fonctions régaliennes de l'Etat.

Depuis la venue de l'Etat-Providence, on parle désormais de lois de finances car l'Etat s'est peu à peu plus impliqué socialement et est devenu interventionniste c'est à dire qu'il vise ainsi plus à un équilibre d'intérêt plus général.

La théorie de Richard Musgrav, dans son ouvrage « Théorie des Finances Publiques », paru en 1959, décrit différentes fonctions :

- Une fonction allocation : elle vise à la satisfaction de besoins collectifs au moyen de la dépense publique.
- Une fonction redistribution : elle vise à la répartition des revenus et la distribution des fruits de la croissance par le moyen de la fiscalité et des transferts sociaux.
- Une fonction stabilisation : elle vise à agir sur la conjoncture en jouant sur la demande des ménages, le marché de l'emploi et voire même la croissance en elle-même à plus long terme, par la mise en place d'une politique industrielle.

Tout gouvernement définit sa politique et sa stratégie budgétaire en répartissant les moyens financiers entre ces trois fonctions, en insistant toutefois plus ou moins sur une des trois fonctions selon sa sensibilité politique et le contexte économique.

Le budget de l'Etat est donc bien un outil de politique économique.

La réforme actuelle de l'Etat vise à le doter d'un budget de résultat au travers de la LOLF.

2 – Le Budget de l'Etat : un symbole de l'incarnation du pouvoir politique.

Le souci majeur de tout pouvoir est de disposer de finances soit pour nourrir ses ambitions de conquêtes militaires, soit pour renforcer son système de Gouvernement au moyen d'un appareil administratif efficace et performant de perception des taxes et impôts, afin de répondre à ses besoins de fonctionnement.

Jean Bodin, juriste du 16^{ème} siècle, est l'auteur du fameux adage : « L'argent est le nerf de la guerre ».

Le pouvoir parlementaire, représentant et défendant les intérêts des contribuables, va se constituer comme une opposition au pouvoir royal.

La naissance d'un réel Droit Budgétaire est donc concomitante à la naissance du régime parlementaire.

La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, en ses articles 14 et 15, reflète une véritable victoire du pouvoir parlementaire sur le pouvoir royal en posant le principe du consentement à l'impôt.

La Restauration et la Monarchie de Juillet sont des régimes fondateurs des bases du Droit Budgétaire, en posant notamment les principes budgétaires d'unité et d'universalité.

Ces principes vont permettre au Parlement de pouvoir exercer un contrôle sur le Gouvernement lors de l'exécution du budget.

Ils vont également poser les règles relatives à l'exécution du budget de l'Etat.

Cet effort de transparence financière se poursuit au 19^{ème} siècle grâce à l'instauration d'institutions financières et juridictionnelles telles que la Banque de France, la Cour des Comptes ou encore la Caisse des Dépôts et Consignations.

De même, il faut retenir que le budget est avant tout un acte politique. Il est la traduction d'un programme politique. C'est l'expression même du pouvoir.

A l'origine, le budget de l'Etat est la manifestation d'un pouvoir politique central fort.

Aujourd'hui, il est le symbole même de la démocratie représentative.

On est passé de l'expression de la volonté du Roi à celle du peuple grâce à l'affirmation du Parlement, organe représentatif de l'intérêt des contribuables, notamment lors de la réunion des Etats Généraux de 1789.

Cette montée en puissance parlementaire se traduira par la naissance de ce droit particulier qu'est le droit budgétaire.

Ce droit particulier va revêtir deux aspects : l'un constitutionnel quant à son élaboration, l'autre administratif quant à son exécution.

3 – Le Budget de l'Etat : un instrument de réforme de l'Etat.

Pour la théorie économique classique, l'activité budgétaire de l'Etat doit être du seul ressort des fonctions régaliennes.

Il se doit d'être neutre envers tous les différents acteurs économiques et doit surtout être effectué en équilibre.

Conséquence :

Les impôts ne doivent financer que les activités régaliennes. C'est une sorte de limitation de la pression fiscale.

La politique fiscale de l'Etat ne doit pas viser à un objectif de redistribution, à un objectif de lutte contre les inégalités sociales.

La question qui se pose alors est de savoir si cette théorie va durer dans le temps.

La crise de 1929 avait affaibli cette vision libérale classique.

Ainsi l'Etat va devoir intervenir sur le plan social afin de relancer la croissance et va donc prendre en charge les difficultés des citoyens pour la période d'après guerre.

La théorie keynésienne émerge alors et appelle un interventionnisme budgétaire de l'Etat au moyen de la dépense publique et de la nationalisation de certaines entreprises.

Toute cette vision d'Etat interventionniste va être formalisée dans la Constitution de 1946.

Va suivre une période faste, la période dite « des Trente Glorieuses », de 1949 à 1975.

Durant cette période, le budget de l'Etat est un instrument d'action sur les contraintes. L'Etat va intervenir pour limiter ces contraintes.

Ordonnance du 2 octobre 1959 : Loi Organique relative aux Lois de Finances qui encadre l'exécution du budget de l'Etat.

Cette ordonnance intervient face au contexte.

Cette période est marquée par une absence de rareté des ressources publiques, donc des recettes.

La croissance économique étant forte, les ressources de l'Etat le sont aussi.

Cette ordonnance est un acte d'initiative gouvernementale et elle accorde peu de pouvoir au Parlement, par opposition à la LOLF actuelle.

Résultat, l'Etat ne se souciait pas des résultats de sa politique publique.

Au début des années 70 (de 1973 à 1979), des chocs pétroliers entraînent une crise économique sans précédent, entraînant également une augmentation du taux de chômage.

Cette période est marquée par la rareté des ressources publiques qui sont difficiles à prélever du fait du contexte de la crise.

Conséquence, on constate une hausse des dépenses publiques afin de faire face aux difficultés sociales et à l'augmentation du taux de chômage.

La dette publique augmente. C'est ce que l'on appelle « L'effet ciseaux ».

On constate aussi une différence entre les dépenses et les recettes de l'Etat, plus connu sous le terme de « Déficit Public ».

A partir de cette période, l'Etat va devoir rechercher de nouvelles ressources. Il est obligé d'emprunter, mais cependant ces ressources ne sont que provisoires. De plus, cet emprunt, comme pour les particuliers, va engendrer des intérêts à rembourser.

Si bien qu'en France, depuis les années 80, aucun budget n'a été voté à l'équilibre ; il a toujours été voté par rapport au déficit.

Autrement dit, d'un instrument d'action sur les contraintes, le budget de l'Etat devient un instrument sous contraintes, la marge de manœuvre de l'Etat étant de plus en plus limitée.

L'Ordonnance de 59 devient alors un texte inadapté à ce nouveau contexte.

Après 36 tentatives de réformes ou propositions, elle a été abrogée puis remplacée par la Loi Organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, relative aux Lois de Finances, plus connue comme LOLF, modifiée en 2005.

La LOLF vise à passer d'une logique de moyens à une logique de résultat.

L'idée, désormais, est qu'un bon budget est celui qui permet d'atteindre les objectifs visés et ce à moindre coût.

Il faut retenir que ce texte est d'initiative Parlementaire cette fois-ci. Elle est issue d'une proposition de loi.

Ainsi, le rôle du Parlement se voit réaffirmé et renforcé.

Ce texte dépassant les clivages politiques, résultat d'un véritable consensus, la LOLF a de grandes chances de durer dans le temps et donc d'augmenter ses chances de réussite.

Une Logique de Gestion :

La LOLF institue un nouveau cadre de gestion publique, plus orienté vers les résultats et l'efficacité.

Une Logique Politique :

Elle vise également à accroître le pouvoir du Parlement en matière d'information et de transparence financière. Son but est politique. Elle va permettre au Parlement d'exercer un réel contrôle sur la politique mise en œuvre par le Gouvernement.

Elle s'inscrit dans un mouvement plus large fondé sur la performance et plus connu sous le terme de New Public Management.

En France, cette réforme de gestion publique va emprunter la forme d'une réforme de son budget et de sa comptabilité publique.

Le souci des contribuables devient plus un résultat des politiques publiques que les moyens qui sont mis en œuvre.

Le taux des prélèvements obligatoires, impôts et prestations sociales, semble avoir atteint un niveau critique dans un environnement économique marqué par un faible taux de croissance et un taux de chômage structurel.

Les ressources publiques, pour l'essentiel, proviennent à 90 % des recettes de la fiscalité. Elles sont très sensibles à la situation économique nationale.

Ce contexte économique et financier général impulse en France de nouvelles règles et pratiques budgétaires qui s'expriment sur une logique du « dépenser mieux pour dépenser moins ».

Ces logiques de performance sont au cœur de la réforme budgétaire.

Elle introduit une notion de productivité des services publics de l'Etat, situation comparable et similaire aux entreprises privées.

De ce concept de performance, deux idées sont à retenir :

- L'Efficacité, qui permet d'atteindre les objectifs visés.
- L'Effizienz, qui a pour finalité d'atteindre les objectifs mais à moindre coût.

Ce concept de performance induit également un changement profond dans la culture administrative et institutionnelle française.

Cette LOLF ne concerne que le budget de l'Etat et vise à introduire de nouvelles règles visant à responsabiliser les gestionnaires publics et à développer une culture et un contrôle de gestion des services de l'Etat, tout en renforçant le Pouvoir Parlementaire.

De même, ce nouveau texte annonce une importante réforme de l'Etat qui va passer avant par la réforme de son budget, de sa gestion financière.

En France, ce concept de performance en matière budgétaire a pour but et intérêt d'éclairer les choix publics, de clarifier le processus de décisions. Le but est de connaître avec plus de transparence ce que fait l'Etat et comment il le fait : mieux connaître le nombre de fonctionnaires, le décompte exact de son patrimoine...

La Loi d'Organisation des Lois de Finances va également contribuer à une nouvelle présentation du budget de l'Etat, c'est à dire que les crédits de l'Etat vont prendre la forme de missions, programmes et actions. C'est le programme appelé MPA. Plus exactement, une mission est un regroupement de crédits dévolu à un programme. Au sein de missions il y a des programmes et au sein d'un programme il y a des actions.

Ce format MPA va permettre à l'Etat de fixer des objectifs et mettre en place des critères de performance afin de mesurer plus justement l'efficacité de ses actions.

La LOLF comprend 2 volets essentiels :

- Un volet budgétaire concernant les deux acteurs principaux que sont le Gouvernement et le Parlement.
- Un volet Comptabilité Publique, qui concerne les règles d'exécution de la politique budgétaire impliquant l'administration et surtout l'administration des finances.

Ensuite, d'autres acteurs vont intervenir pour le contrôle et la vérification des résultats comme le Parlement, qui exerce un réel contrôle de la politique du Gouvernement, ou encore et surtout la Cour des Comptes.

En finalité, ce nouveau texte fondamental qu'est la LOLF sert à l'élaboration, à l'exécution et au contrôle du Budget de l'Etat.

Première Partie : L'Elaboration du Budget de l'Etat.

Toute personne publique, tel l'Etat, doit impérativement pouvoir disposer d'un budget pour pouvoir mener des activités financières propre à son fonctionnement comme le recrutement d'agents et personnels, l'achat de matériels et fournitures ou encore la passation de contrats de marchés publics.

Par conséquent, toutes les règles d'élaboration de ce budget sont contenues et décrites dans le texte de la LOLF.

Le budget de l'Etat est en lui même un présenté sous la forme d'un document comptable. Il s'inscrit dans un texte fondamental appelé Loi de finances de l'année ou encore Loi de Finances Initial (LFI).

Le projet de Loi de Finances contenu et inscrit dans la LFI est préparé par le Gouvernement.

Ce PLF (Projet de Loi de Finances) contient le budget. Il est soumis à certaines règles de présentation visant à informer le mieux possible et surtout le plus correctement possible le Parlement qui est amené à se prononcer sur le budget présenté par le Gouvernement.

Chapitre 1 – Notions de base : Lois de finances et Budget.

La notion de loi de finances apparaît dans la Déclaration de 1789 qui fait obligation au citoyen de contribuer à l'entretien de la force publique et aux dépenses d'administration. C'est le principe du consentement à l'impôt.

Elle attribue aux citoyens, via les parlementaires les représentant, le droit de contrôler l'argent public et son utilisation.

Le rôle du Parlement est de représenter l'intérêt des contribuables en assurant un contrôle de cet argent public au moyen d'un texte, véritable outil, qu'est la Loi de Finances.

L'apparition de cette Loi de Finances est concomitante à la mutation de l'Etat Gendarme en Etat Providence.

La distinction Budget – Loi de Finances n'est rencontrée que dans le cadre de l'Etat, personne publique à statut particulier. Dans le langage courant, ces deux termes sont souvent confondus.

Le Budget est la partie comptable des lois de finances alors que la loi de finances en elle même est le support du budget.

C'est la loi de finances qui va déterminer les dépenses et les recettes de l'Etat alors que le budget décrit comment elles vont l'être.

Le Budget, document comptable, prévoit le budget de l'année à venir et comprend les crédits ayant une incidence sur l'équilibre de l'année à venir.

La Loi de Finances est l'acte juridique adopté par le Parlement autorisant le Gouvernement, autrement dit le Pouvoir Exécutif, à prélever les recettes au moyen de l'impôt ainsi que l'exécution des dépenses publiques.

Cette LF doit être votée impérativement chaque année. Si elle ne l'était pas, le prélèvement de l'impôt, dans l'absolu, serait impossible.

Historiquement, le Parlement va imposer au Gouvernement certaines règles de présentation du Budget.

Le contenu de la LFI est plus large que celui du budget entité comptable.

Section 1 – La Loi de Finances : support du Budget.

L'article 34 de la Constitution précise :

« Les Lois de Finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. »

L'article 47 du texte constitutionnel indique également :

« Le Parlement vote les projets de loi de finances prévus par une loi organique. »

Cette loi organique a pris la forme aujourd'hui d'un texte fondamental qu'est la LOLF, texte élaboré en application des articles 34 et 47 de la Constitution.

L'article 1^{er} de la LOLF précise ainsi :

« Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent pour un exercice la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat ainsi que l'équilibre budgétaire qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent. »

Comparée à l'Ordonnance de 59, la LOLF innove avec cette notion de programme, notion qui vise à apprécier la performance des services publics. Elle exige désormais de tenir compte dans la loi de finances de l'équilibre économique afin de rendre crédible l'équilibre budgétaire et financier recherché.

1^{er} § : Les différentes catégories de lois de finances.

Toujours dans l'article 1^{er} de la LOLF, elle distingue 4 catégories de lois de finances :

- La Loi de Finances Initiale ou LFI.
- La Loi de Finances Rectificative ou LFR, également appelée Collectif Budgétaire.
- La Loi de Règlement ou LR, qui constate l'exécution du budget.
- Les lois prévues à l'article 45 de la LOLF dites Lois de Finances Spéciales.

La Loi de Finances Initiale – LFI :

Elle se présente sous la forme d'un document volumineux comportant plus de 100 pages et est présentée en 2 parties :

1^{ère} partie : Les Ressources.

2^{ème} partie : Les Dépenses.

Ce document s'accompagne d'autres documents. Il est élaboré par le Gouvernement et est présenté aux parlementaires. Il comprend des rapports, des annexes explicatives (appelées les « bleues », rapport à la couleur de couverture du dossier) et d'une annexe générale (couleur jaune).

Ce projet de loi de finances et les documents l'accompagnant doit être déposée à l'Assemblée Nationale au plus tard le 1^{er} mardi d'octobre de l'année N pour le projet concernant l'année N+1, l'Assemblée Nationale ayant légitimité et priorité pour la LOLF.

Le Projet de Loi de Finances est un acte politique majeur qui occupe la scène politique d'octobre à décembre chaque année.

Dans ce PLF sont présentés les choix et priorités budgétaires du Gouvernement pour l'année à venir, et ce dans le respect de la programmation pluriannuelle des finances publiques pour l'année à venir, imposé par l'Union Européenne (le but étant d'être impérativement en dessous de 3% de déficit rapport à son PIB).

Ce PLF est un outil, un acte juridique essentiel qui prévoit l'exercice et les recettes de l'Etat et arrête l'équilibre budgétaire fixé.

Les recettes inscrites dans le PLF ont un caractère évaluatif en ce sens que les montants perçus peuvent tout à fait être inférieurs ou supérieurs à ceux prévus, d'où le recours possible à une Loi de Finances Rectificative, LFR, en fin d'année car cela influe sur le taux de croissance prévu.

Les dépenses ont un caractère limitatif. C'est à dire que l'autorisation de dépense du Parlement au Gouvernement n'autorise cependant pas et ne vaut également pas obligation de tout dépenser.

C'est pour cela que la LFI fixe un plafond apprécié suivant les programmes.

Le régime des dépenses et des recettes est ainsi très différent.

Une loi adoptée puis publiée au Journal Officiel, cette loi devient dès lors la Loi de Finances définitive de l'année.

La Loi de Finances Rectificative – LFR, ou Collectifs Budgétaires :

Selon l'article 35 de la LOLF, la LFR est une loi de finances qui modifie la LFI en cours d'exercice en cas de changement politique majeur tel par exemple un changement de Gouvernement, soit en cas de changement de situation économique entraînant une nécessité d'ajustement comme par exemple en cas d'absence de croissance prévue initialement..

L'obtention d'un équilibre étant impérative, cette loi rectificative a donc été instaurée.

Ces Collectifs Budgétaires de fin d'année ont pour but unique de modifier ou plutôt rectifier cet équilibre initialement prévu par la LFI.

Le régime juridique des LFR est identique à celui des LFI.

La LFR est accompagnée d'un RESF ou Rapport d'Evolution de la Situation Financière, soit de la situation économique et budgétaire, ainsi que d'une annexe relative aux modifications accordées aux crédits.

Suite à une décision du Conseil Constitutionnel en date du 24 juillet 1991, une LFR est nécessaire et obligatoire lorsqu'il apparaît que les grandes lignes de l'équilibre économique et financier de l'année prévu initialement se trouveraient bouleversées en cours d'exercice.

La Loi de Règlement ou LR :

Il s'agit tout simplement de la loi des comptes. C'est un acte de constatation et d'ajustement des résultats d'un exercice budgétaire.

Par cette logique de résultat et de performances, la LOLF rehausse la valeur de cette Loi de Règlement, texte qui jusque là était négligé notamment par le Parlement.

Elle est également accompagnée d'un rapport important appelé Rapport Annuel de Performances ou RAP, attaché à chaque programme.

Ces RAP seront comparés au Projet Annuel de Performance ou PAP accompagnant chaque programme de la LFI une fois le budget exécuté.

Cette LR devient également, avec la LOLF, un élément essentiel de certification des comptes de l'Etat par la Cour des Comptes.

A contrario de la LFI et de la LFR, qui sont toutes deux des textes prévisionnels et d'autorisation, la LR constate le montant définitif établi des recettes et des dépenses de l'exercice en cours et les résultats de l'exécution.

La conséquence importante est que la présentation formelle de la LR diffère de celle des LFI et LFR.

Le contenu de la LR est décrit et précisé par l'article 54 de la LOLF.

La discussion du projet de LR est ce que l'on peut appeler « le moment de vérité budgétaire » car lors de l'examen des RAP par le Parlement, ce dernier est amené à se prononcer sur les performances de la gestion gouvernementale, programme par programme, et selon certains critères de performances stricts.

Pour que puisse débuter les discussions le concernant, le PLR de l'année N – 1, pour première lecture devant l'Assemblée Nationale, doit être déposé impérativement au plus tard le 1^{er} juin de l'année N, et cette discussion doit obligatoirement précéder l'examen du Projet du Budget de l'année N + 1.

Ce PLR est lui aussi accompagné d'un rapport sur l'exécution des crédits de l'année précédente, rapport qui est établi par la Cour des Comptes.

La certification des comptes de l'Etat établie par la Cour des Comptes est également annexée au PLR.

Les Lois de Finances prévues à l'article 45 de la LOLF dites Lois de Finances Spéciales :

Ces lois de finances particulières sont soumises à une procédure exceptionnelle et ont pour but de permettre à l'Etat de disposer d'un budget avant le 1^{er} janvier de l'année suivante en cas de problème.

Ces Lois de Finances Spéciales sont adoptées dans 2 cas :

1^{er} cas : En cas de retard de dépôt de projet imputable au Gouvernement, prévu à l'alinéa 4 de l'article 47 de la Constitution qui s'exprime ainsi : « *Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.* »

On peut citer comme exemple la période d'octobre 1962 où, en période de crise, Pompidou alors Premier Ministre présente un projet entraînant une motion de censure sanctionnée par un changement de Gouvernement. Les projets impératifs tels ceux relatifs aux lois de finances n'ont donc pu être élaborés. En conséquence, le Gouvernement suivant pu demander au Parlement l'autorisation de voter la seule 1^{ère} partie du PLF concernant le prélèvement de l'impôt, d'abord examiné par l'Assemblée Nationale puis transmise au Sénat.

Un autre choix est possible en telle situation, faire voter un PLS autorisant le prélèvement des impôts déjà existants.

2^{ème} cas : en cas de retard ayant pour origine une décision du Conseil Constitutionnel déclarant le PLF contraire à la Constitution.

Une Loi Spéciale peut alors être adoptée afin de permettre et autoriser le Gouvernement à percevoir les impôts existant jusqu'au vote de la prochaine loi de finances.

Ces mesures exceptionnelles sont primordiales car il faut rappeler que l'Etat, en tant que personne publique, ne peut fonctionner en l'absence de recettes de fonctionnement.

2^{ème} § : Contenu et portée de la Loi de Finances.

Les 4 catégories de lois de finances ont la même portée juridique, sauf en ce qui concerne les cas particuliers des lois de règlement.

Le domaine des lois de finances est défini par la Constitution et est précisé par la LOLF instaurée en 2001, texte fondamental qui a valeur constitutionnelle.

Ces lois de finances comportent 3 domaines :

- Un domaine obligatoire au sens duquel les dispositions doivent impérativement figurer dans une loi de finances selon l'article 34 alinéas 4 de la LOLF.
- Un domaine exclusif dont les dispositions sont non obligatoires mais ne peuvent figurer que dans une loi de finances en ayant l'exclusivité, conformément aux articles 15 et 36 de la LOLF.
- Un domaine facultatif dont les dispositions peuvent figurer dans une loi ordinaire, la LFI n'en ayant pas le monopole. On peut citer par exemple l'ordonnance du 28 juillet 1995 ayant porté le taux de la TVA de 18,6 % à 19,6 %.

Une disposition ne relevant pas de ces droits domaines n'a pas sa place dans une loi de finances et si de telles dispositions sont insérées dans une loi de finances malgré tout, elles sont alors qualifiées de « **Cavaliers Budgétaires** » et sont sanctionnées par le Conseil Constitutionnel, s'il est saisi.

a) Les dispositions budgétaires des lois de finances :

La LFI contient le budget de l'Etat.

Elle se présente en 2 parties et est définie par l'article 34 de la LOLF.

La première partie concerne les recettes, elle définit un plafond global des dépenses et arrête l'équilibre fixé.

La seconde partie détaille les dépenses, missions par missions, ventilées sous la forme de programmes, ces programmes étant des unités de spécialité à crédit limitatif.

Chaque mission contient au minimum 2 programmes.

Les parlementaires savent donc exactement quelle est la destination des crédits à ce à quoi ils servent avec exactitude, fonction des programmes auxquels ils sont alloués.

La première partie du PLF « Conditions Générales de l'Equilibre Financier » et comporte deux titres. Un premier titre est consacré essentiellement aux ressources et le deuxième titre est intitulé « Dispositions Relatives à l'Equilibre des Ressources et des Charges ».

Dans la fin de cette première partie sont rapportées toutes les ressources précédant au total des dépenses prévues, cela afin de déterminer le niveau de déficit de l'année à venir.

Cet article autorise le Gouvernement à souscrire des emprunts visant à financer ce déficit.

A - Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales :

Cette présentation bi partite du budget de l'état permet au parlement de débattre correctement et d'avoir une vue d'ensemble de la politique budgétaire du gouvernement afin de décider des recettes et des dépenses : le but de cette décomposition est la transparence financière.

La LOLF article 7 établit une nouvelle nomenclature budgétaire : désormais les crédits sont désormais présentés en mission programme action (format MPA).

Cette nomenclature vise une plus grande efficacité de la gestion publique. La mission est créée à la seule initiative du gouvernement, la mission est l'unité de vote des crédits et elle correspond à une politique publique.

Le programme c'est l'unité de spécialité des crédits et de gestion des crédits. Le parlement peut agir sur le programme et modifier le montant inscrit et même supprimer un programme.

Par exemple le programme « vie étudiante » est composé de plusieurs missions et est piloté par un responsable ministériel.

Au sein des programmes il y a des actions : l'action c'est l'unité d'analyse des coûts de l'action publique (exemple le « parcours LMD »).

a) - Détails des montants des crédits budgétaires :

Au sein de chaque programme les crédits sont répartis par action et par titre de dépense : titre 2 dépenses de personnels, titre 3 dépenses de fonctionnement autre que personnel, titre 4 charge de la dette, titre 5 dépense d'investissement, titre 6 dépense d'intervention, titre 7 dépense d'opérations financières.

Cette présentation par nature de dépense n'est qu'à titre informatif.

En effet, le gestionnaire publique peut grâce à la LOLF transférer une partie du budget d'un titre à un autre, la seule limite est de respecter le montant des dépenses de personnels fixés : la LOLF apporte une souplesse de gestion des crédits.

A tous programmes est associés un projet annuel de performance (PAP) précisant la stratégie poursuivie, les objectifs assortis d'indicateur de résultat et le parlement à se prononcer sur ces PAP pour toutes demandes de crédits ultérieurs.

Ces objectifs de performance sont saisis a travers de trois points de vue sous trois angles :

- Le point de vue du citoyen dans un souci d'efficacité socio économique mesurant l'effet général attendu de l'action de l'état. Par exemple dans le cadre du programme police national ce serait le taux d'élucidation des enquêtes.

- Sous l'angle de l'utilisateur du service publique dans un souci de qualité du service rendu à l'utilisateur : dans le cadre du programme PL = l'amélioration de l'accueil dans les commissariats.

- Sous l'angle du contribuable dans un souci d'efficacité de la gestion publique. En effet, il faut que ce soit moins cher pour le contribuable.

A tout objectifs sont associés des indicateurs pour mesurer de manière objective la réalisation de cet objectif.

Il est difficile d'établir cet indicateur pour qu'il soit pertinent et qu'il n'y ait pas d'effets pervers.

Cet indicateur peut être un pourcentage (pourcentage de délinquance), un nombre en valeur absolue (le nombre de tués sur la route) et ça peut être un délai (délai de paiement), chaque indicateur devant être chiffré et inscrit dans le PAP accompagnant tous PLF.

Cela vaut engagement devant le parlement d'atteindre cet objectif.

Une fois le budget exécuté, cela aura lieu de justification au sein des rapports annuels de performance, annexé au PLR.

Dans le PLF de 2008 il y a environ 134 missions ... et environ 1400 indicateurs de performances (voir plateforme de cours).

Un programme est toujours ministériel ou interministériel ce programme contenant minimum deux actions : cette nomenclature en MPA privilégie les résultats sur les moyens visant à responsabiliser les gestionnaires publics et notamment les gestionnaires de programmes en leur attribuant une enveloppe globale de crédits et permettant un contrôle de la performance ex post (=a posteriori) de leur gestions.

Exemple de la mission sécurité : elle fait intervenir deux ministères et ministre de la défense et de l'intérieure.

Le programme police nationale pilotée par le ministre de l'intérieure comprend 6 actions : sécurité et paix publique, police des étrangers et sûreté des transports internationaux, police judiciaire et concours à la justice ...

La loi donne une nouvelle présentation des crédits du budget de l'état (MPA), et une nouvelle présentation en nature des missions (titre1 à 7).

Cette présentation à un but d'évaluation et de mesure de l'action de l'état.

La notion de mission intéressant essentiellement le service publique et la notion de programme vise en général les gestionnaires publics.

Son but est aussi d'assouplir la gestion, le gestionnaire public pouvant ventiler les crédits d'un titre à l'autre mais devant respecter le montant du titre 2, dépenses de personnels = la LOLF instaure une liberté de gestion mais en contre partie il y a une responsabilité des gestionnaires des résultats de mise en œuvre des programmes.

b) - Dispositions non budgétaires (non permanentes): LFI.

Cela concerne les dispositions ne matière de recettes n'ayant pas d'incidence sur le budget de l'état des années à venir mais sur les années ultérieures (exemple : réforme en 2006 du budget sur le barème ... qui sera encaissé pas l'état qu'en 2007.

Ce PLF contient aussi des dispositions non budgétaires donc le contenu d'une LFI est beaucoup plus large que le budget.

Ce sont toutes les dispositions relatives aux impositions de toutes natures, les mesures fiscales qui sont annoncés au titre 1^{er} de la 1^{ère} partie et ce titre 1^{er} comportant une sous partie 1 et une sous partie 2 intitulé mesure fiscale relatives aux années à venir. De même les opérations de trésoreries, non permanentes ne sont pas des dépenses budgétaires.

Ainsi une LFI comprend le budget mais aussi des dispositions non permanentes, c'est-à-dire non budgétaires.

Section 2 - La LFI, une loi spéciale soumise à certaines règles.

C'est une loi spéciale au sens ou elle est soumise à une procédure parlementaire spéciale.

Cette loi de finance initiale est soumise à certaines règles de présentation visant à mieux informer le parlement et à rendre lisible le budget présenté par le gouvernement et ceux afin que les parlementaires se prononcent sur le choix de l'exécutif en connaissance de cause.

Il y a concomitance entre instauration du régime parlementaire et naissance du droit budgétaire qui est caractérisé par le rôle accru joué par le parlement.

Pourquoi ces règles ?

Ces règles sont un instrument de contrôle parlementaire sur l'action du Gouvernement.

De plus, elles permettent une rigueur et une clarté dans la présentation du budget.

Il faut rappeler que ces règles sont reprises par la LOLF.

La LOLF va modifier la portée de ces règles car elle va inciter à beaucoup plus de rigueur et de transparence tout en incitant à une maîtrise plus ample du budget.

Elle maintient ces règles en innovant et renforçant certaines règles telles celle de la spécialité et de la sincérité.

Il faut discerner également deux logiques, l'une politique, l'autre d'efficacité sur la gestion de la dépense publique.

Il existe cependant des assouplissements concernant certaines règles, des exceptions en raison d'une nécessité de s'adapter suivant la politique, ces règles étant parfois trop rigides.

1^{er} § - Les règles classiques réaffirmées par la LOLF.

Ce sont des règles visant à assurer le pouvoir de contrôle du Parlement.

Elles ont été formalisées sous la Restauration par le Baron Louis, Ministre des Finances sous Louis XVIII, et affinées sous la Monarchie de Juillet.

Elles sont définies par la suite par un décret-loi en 1956.

Elles seront également reprises en plus par l'ordonnance de 1959.

Enfin, elles sont définies à l'article 6 de la LOLF.

Ces règles classiques sont complétées par des règles de sincérité aux articles 27 et 32 de la LOLF.

Mais la gestion concrète tend à assouplir ces règles fondamentales de droit budgétaire. De même, à tout principe ou toute règle, il y a assouplissement ou exception.

a) – L’annualité budgétaire.

Elle signifie que l’autorisation budgétaire et l’exécution du budget de l’Etat s’inscrivent dans le cadre annuel de l’Etat, tant pour les dépenses que pour les recettes. Cf. article 16 de la LOLF.

C’est pour cela qu’il y a une loi de fin votée chaque année civile.

Les crédits sont prévus et votés pour l’année et doivent être exécutés dans l’année.

Cependant, la construction européenne invite les états membres à une vision pluriannuelle des finances publiques internes, du budget.

Cette règle permet au Parlement de contrôler régulièrement le budget, en particulier d’autoriser chaque année la levée de l’impôt, principale source de financement du budget de l’Etat, à près de 90 %.

En outre, en matière de dépenses, cette règle peut être remise en cause car une action publique demande du temps et exige parfois une inflexion selon le contexte économique et social du moment.

De plus, la pluriannualité est de règle en matière d’investissement public d’où une programmation de l’action publique au delà d’un an.

C’est à partir de ce constat que la LOLF invite à programmer l’action budgétaire et financière de l’Etat à moyen terme, notamment du fait de la contrainte communautaire incitative.

Si l’annualité est une règle formelle satisfaisant le Parlement, la pluriannualité en pratique semble plus souvent retenue.

1^{er} élément d’explication :

De lourdes charges pérennes reconduites d’années en années, telles les charges en personnels actifs plus les retraites.

Elles sont incompressibles.

Tout comme la charge de la dette, soit remboursement des intérêts de l’emprunt.

Dans le budget de 2006, premier concerné par la LOLF, pour ces deux charges de dépenses ce qui représentait environ 60 % du montant des dépenses de l’Etat (soit 45 % pers. et 15 % de la dette) environ 157,36 milliards sur 270,1 milliard d’euros de budget.

L’intégration communautaire invite par ailleurs les états membres dont la France à présenter l’évolution de leurs finances publiques sur les quatre années à venir.

Il s’agit d’une programmation à N+4 imposée par l’Union Européenne.

A partir de 2009, l’Etat présentera un budget pluriannuel et non plus annuel comme jusqu’à ce jour.

Malgré ce budget pluriannuel, le Parlement devra cependant toujours autoriser chaque année la levée des impôts et des crédits inscrits au budget, ainsi que leur exécution.

La LOLF privilégie en finalité une vision pluriannuelle et invite à renforcer la LFI en ce sens notamment en matière des dépenses.

Cela se traduit par l’inscription des crédits sous la forme d’autorisations d’engagement (AE) et de crédits de paiements (CP).

Les Autorisations d’Engagement (AE) :

Elles étendent la limite des dépenses pouvant être engagées, leur donnant même la possibilité d’être étalées sur plusieurs années.

Mais cet engagement est subordonné à l’inscription annuelle de la part des crédits de paiement pour ordonnancer et payer les dépenses.

Les Crédits de Paiement (CP) :

Ce sont les crédits qui devront être payés obligatoirement durant l'année.

L'article 15 de la LOLF maintient tout en l'encadrant plus strictement la possibilité de report des crédits, dérogeant ainsi à la règle de la dualité au niveau de l'exécution du budget.

Les crédits non utilisés au cours de l'exercice peuvent ainsi être reportés sur la prochaine année budgétaire.

A défaut d'une telle dérogation, le gestionnaire public serait incité à dépenser de façon inutile tous les crédits non dépensés, en le gaspillant ou en les laissant en l'état, en somme des fonds définitivement perdus.

Cependant, le régime des reports de crédits a été durci par la LOLF.

Ainsi, tout report de crédits exige conjointement un arrêté du Ministre des Finances et du ministère concerné, sous la forme d'un arrêté interministériel publié impérativement avant le 31 mars de l'année suivant au plus tard.

Les crédits de paiement sont quant à eux plafonnés à un montant de 3 % du montant global du report.

Par exemple, au Journal Officiel du 31 mars 2006, 36 arrêtés de report datés des 28 et 30 mars sont parus.

Ils annulaient, sur le budget 2005, des crédits sur des chapitres budgétaires pour les ouvrir au budget 2006 sur des programmes.

b) – L'unité budgétaire.

Cela signifie que l'ensemble des charges et ressources permanentes de l'Etat figurent dans un document unique pouvant être scindé en plusieurs parties pour être soumis au Parlement sous la forme d'une PLF.

Cette règle vise à un accès facile et une bonne lisibilité du budget permettant un contrôle plus efficace du Parlement sur l'action du Gouvernement.

Dans ce document unique, on distingue le budget général qui retrace la majorité des crédits et services publics administratifs.

Ainsi, pour le PLF 2006, par exemple, ce budget général comprenait 221,2 milliards d'euros de recettes et 270,1 milliards d'euros de dépenses, soit un déficit budgétaire de 48,9 milliards d'euros.

Deux termes sont à retenir :

Les SPIC, qui sont les Services Publics à caractère Industriel et Commercial.

Les SPA, qui sont les Services Publics Administratifs.

A côté du budget général et principal, il y a des budgets annexes au nombre de trois, et des comptes spéciaux regroupés en quatre catégories.

Les budgets annexes :

Ces budgets prévus à l'**article 18 de la LOLF** permettent une souplesse de gestion par rapport au budget général.

L'**article 18 de la LOLF** énonce :

« Ils retracent les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens et de prestations de service donnant lieu aux paiements de redevances lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par les dits services. »

Cela consiste à retracer les recettes commerciales distinctes du budget général financé quant à lui par l'impôt à titre principal.

Ces budgets annexes sont des entités budgétaires spécifiques afin de calculer le coût des prestations fournies.

Ils ne représentent que 0,74 % seulement des dépenses nettes du budget de l'Etat, soit 2 milliards d'euros en 2006.

Ces 3 budgets annexes sont :

- Contrôle et exploitation aérien, qui consiste en toutes les taxes aériennes perçues, les taxes d'aéroport....
- Journaux Officiels, ce sont tous les revenus de la publication des textes officiels édictés tout au long de l'année.
- Monnaies et Médailles.

Lorsque le déficit annuel de l'Etat est évolué, il inclue ces budgets qui sont créés par le seul Gouvernement.

Leur solde est intégré au solde général du budget.

Ces budgets annuels ont une présentation en sections de fonctionnement et sections d'investissement.

Leurs recettes peuvent cependant être affectées à leurs propres dépenses.

L'équilibre de ces budgets est assuré par le seul recourt à l'endettement, soit à l'emprunt.

Egalement, le surplus de recette soit l'excédant, ne peut servir qu'au désendettement soit le remboursement de l'emprunt.

Le budget général ne peut intervenir pour financer les équilibres de ces budgets annexes qui eux mêmes ne peuvent intervenir au financement du budget général.

Un budget annexe est assimilé à une mission selon la nomenclature MPA (Mission Programme Action), exigée par la LOLF.

d) – De la Spécialité Budgétaire.

Cette règle de spécialité permet au Parlement de savoir quelle va être l'utilisation des crédits.

Sous l'ordonnance de 1959, ces crédits étaient spécialisés en quelques 850 chapitres.

Désormais avec la LOLF, ces crédits ne sont plus spécialisés qu'en quelques 134 programme, ce qui indique une rationalisation avec l'instauration des programme.

Avec la LOLF, on passe à une nomenclature fondée sur la destination des crédits, autrement dit le budget devient plus lisible, il est organisé selon la finalité des politiques publique.

C'est un budget qualifié de résultat, devenant l'unité d'application de spécialité en lieu et place de chacun.

Le programme est l'unité de spécialité de droit commun.

On a créé également la dotation qui est l'unité de crédit par exception.

On ne peut parfois établir une mesure de la performance de certains crédits, en ce cas on va parler de dotation et non de programme.

La LOLF prévoit 3 catégories de dotation art 7 :

- Tous les crédits de l'Elysée, du Sénat, du Conseil Constitutionnel, Haute Cour de Justice, la Cour de Justice de la République, La Chaîne Parlementaire, l'Assemblée Nationale...
- Dotation pour accidentelles destinées aux calamités et aux dépenses imprévisibles.
- Dotation pour mesure générale en matière de rémunérations.

Lors de l'exécution du budget avec cette notion de programme, le gestionnaire public dispose d'une plus grande liberté dans la gestion de ses crédits, spécialisés par programmes.

Il reçoit une enveloppe globale qu'il est libre de gérer comme il l'entend. Ils sont également présentés par nature comme vu précédemment dans le cours.

Le gestionnaire peut ventiler ces crédits suivant leur nature (de 1 à 7) sauf en matière de personnel dont le montant peut être diminué mais non augmentés (titre 2 LOLF).

C'est la règle dite de la fongibilité asymétrique. Les crédits sont fondu en une enveloppe globale et asymétrique en raison de la modulabilité concernant le personnel.

Il a une lourde responsabilité de résultat face à cette liberté de gestion des programmes.

Par cette notion de programmes, le Parlement accorde une plus grande confiance aux gestionnaires.

Cette liberté de gestion est compensée par la nécessité pour le gestionnaire de s'engager sur des objectifs de performance inclus aux PAP.

2^{ème} § - Des règles nouvelles affirmées par la LOLF.

La LOLF vise globalement à réduire le déficit de l'Etat en agissant davantage sur la maîtrise des dépenses publiques.

D'où l'existence d'un double souci.

Tout d'abord avoir un budget en équilibre et qu'il soit un budget sincère.

a) - La règle d'équilibre économique et financier.

C'est l'apparition de « déséquilibres jumeaux » à savoir déficit budgétaire et dette publique créant une contrainte économique forte. Ils réduisent la marge de manœuvre de tout gouvernement quel qu'il soit.

La LOLF art 34 a innovée en matière d'adoption de l'article de l'équilibre, article fondamental puisque situé à la fin de la première partie.

On observe que les ressources et les charges de trésorerie sont évaluées dans un tableau.

De plus, chaque assemblée parlementaire se prononce sur l'évaluation des recettes et le plafond de dépense du budget général, des budgets annexes et comptes spéciaux, afin de dégager le niveau de déficit budgétaire inscrit dans un tableau d'équilibre.

Le Parlement se prononce également sur le plafond des emplois rémunérés par l'Etat et sur la variation nette de la dette de l'Etat, et enfin sur l'affectation des éventuels surplus de recettes fiscales, généralement attribuées à la réduction du déficit de la dette publique.

La LOLF est plus exigeante.

b) – La règle de sincérité budgétaire.

La LOLF innove en son article 32, relatif à la sincérité de la LFI et l'article 27 relatif à la sincérité des comptes de l'Etat.

Cette règle de sincérité de puis une décision du CC du 29 décembre 1994 posant le principe de sincérité qui va se hisser au rang constitutionnel, au sein d'un texte a valeur constitutionnelle qu'est la LOLF.

Cette règle est d'autant plus importante que le Parlement voit son rôle renforcé par la LOLF.

La Communauté Européenne accroît d'autant plus sa surveillance sur les politiques budgétaire nationales des états membres grâce notamment aux moyens des pactes.

Ces critères contraignent donc a certains critères et certaines discipline.

Ces critères de sincérité sont applicables dans le domaine des lois de finances et des comptes de l'Etat.

□ Sincérité des LFI art 32 :

Elle s'apprécie et s'évalue compte tenue des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

Le Gouvernement ne doit pas chercher à tromper le Parlement lorsqu'il lui soumet son PLF.

L'intérêt de cette règle est que le Conseil Constitutionnel peut être saisi aux fins de contrôle de cette règle de sincérité.

Il module son contrôle selon qu'il s'agit une LFI ou d'une LFR.

Egalement, le Conseil peut être appelé à se prononcer sur une LR il appréciera l'exactitude des comptes art 27.

□ Sincérité des comptes de l'Etat dite comptable art 27 :

Cet art 27 dispose que les comptes de l'Etat doivent être réguliers sincères et donner une image fidèle de son patrimoine.

L'article 58 de la LOLF présente que la Cour des Comptes, une fois le budget exécuté, doit procéder à la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat.

Ici, pour le Gouvernement qui a en charge l'exécution du budget, il est soumis à une obligation de résultat, à l'instar de celles que connaissent les entreprises privée.

L'intérêt principal est d'assurer un réel contrôle du Parlement sur les comptes et le budget de l'Etat.

Il y a une logique politique et une logique de gestion.

Chapitre 2 – La préparation du Budget par le Gouvernement.

On parle toujours de projet de loi de finances car n'appartenant qu'au Gouvernement.

Mais avec la LOLF, on peut tout de même dire que le Parlement est d'une manière associée à cette élaboration.

1^{er} § - Le PLF : une initiative gouvernementale sous contrainte.

Le budget contenu dans le PLF est la traduction financière du programme politique.

Il est inscrit dans un contexte macro économique, d'où des données sur les cours américains.

Il est soumis à une première contrainte de rigidité de certaines dépenses comme par exemple les dépenses des personnels en activité ou en retraite, et d'autre part la charge de la dette, dépenses rigides incompressibles.

Une seconde contrainte consiste en le respect de grands principes d'équilibres européens comme le PACTE par exemple, discipline imposée aux états membres de l'Union.

a) – Les contraintes financières.

L'Etat est tout d'abord contraint par la charge de la dette, c'est-à-dire le remboursement des intérêts sur l'emprunt, le taux étant passé de 9,3 % en 1985 à près de 14,5 % du total des dépenses du budget général en 2006.

Au niveau communautaire, lorsqu'on parle de dette publique, il s'agit de la dette des administrations publiques soit de l'Etat, des Etablissements publics, des Collectivités Territoriales ayant la caractéristique d'être prélevée par les impôts.

La dette de l'Etat représentant près de 80 % de celle des administrations publique

L'Etat est différent des particuliers car il dispose de la continuité.

Cette dette pèse sur les contribuables.

L'Etat reste toujours solvable, solvabilité qui n'est jamais remise en cause par les prêteurs.

Ce niveau d'endettement public s'élevait en 2005 à 66,5 %, étant en dessus de la limite des contraintes européennes imposée.

La priorité de tout gouvernement français va être la réduction de la dette par contrainte de l'Union.

L'autre rigidité est la contrainte liée aux personnels de l'Etat, soit toute la masse salariale mais également toutes les pensions versées aux fonctionnaires retraités civils ou militaires,

Cela représentait 40,4 % en 1994 alors qu'aujourd'hui cela représente environ 44,4 %, soit à peu près 45 %, qui additionnée au 15 % précédent, représentent environ 60 % de dépenses incontournables et incompressibles de la dette réduisant la marge de manœuvre de tout gouvernement.

La seule opportunité aujourd'hui est de profiter des départs à la retraite des fonctionnaires pour ne pas recruter à nouveau, dans le but de réduire ces coûts.

b) – Les phases d'élaboration du PLF:

On peut relever 4 phases dans cette élaboration:

- Courant janvier qui vise à arrêter la stratégie budgétaire et les grands équilibres budgétaires
- Courant février consacré aux réunions d'économie structurelle qui vise à réduire la finance publique, on demande à chaque ministre de réduire sa dépense et de trouver des services à supprimer
- Courant février à avril réserve à la négociation budgétaire à la définition de la performance

- De juin à août consacré au débat d'orientation budgétaire (DOB), c'est l'information donnée au parlement sur le PLF avec débat parlementaire. On prépare aussi les documents budgétaires notamment le budget générale, les comptes annexes.

Les principaux acteurs sont le 1er ministre, le ministre des finances, et les ministres et le président
Selon l'art 38 de la LOF sous l'autorité du 1er ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finance qui sont délibéré au CM.

Il définit une stratégie budgétaire décliné ensuite en missions et ce conjointement avec le ministre chargé des finances et le ministre gestionnaire.

Ces ministres décompose ses missions en programme qui sont des regroupements de crédit en vu d'atteindre certains objectif précisé dans les projets annuels de performance (PAP).

Dans une lettre de cadrage le 1er ministre définit sa stratégie au début de l'année N-1= feuille de route qui détermine les orientations budgétaire et les priorités du gouvernement.

Elle invite a des réformes structurelle= invite le ministre a faire des économies et fixe la norme de dépense pour l'année N.

Ensuite le 1er ministre arrête son arbitrage dans une lettre plafond qui adresse à chaque ministre.

Il s'agit de fixer un plafond en crédit et en effectif pour chaque mission relevant d'un ou plusieurs ministères.

Le ministre des finances qui est c=souvent assister d'un ministre délégué ou d'un secrétaire d'état chargé du budget. C'est le maitre d'œuvre de la préparation du projet loi de finance. Ce ministre des finances est donc un expert dépensier c'est aussi lui qui définit la prévision macro économique qui lui permet de prendre en compte l'impacte de la croissance et de l'inflation sur l'évolution des recettes et dépense de L'état.

Toutes ses informations sont transmises au 1er ministre afin de définir les grands équilibres budgétaires.

Le ministre des finances assure les négociations budgétaires, il y'a donc la un rapport de force.

Il est cependant le seul a avoir une vision globale des dépenses de l'État et il est le seul a maîtrisé l'évolution des recettes.

Cela fait de ce ministère un ministère a part au sein du gouvernement.

Ce ministère dispose pour élaborer ses informations, de la direction du budget, direction de la prévision, INSEE (établit les données macro- économique), la direction générale des finances publiques, la direction générale des douanes.

L'agence France trésors qui informe sur les emprunt venant a échéance et sur l'état de la dette pour définir le besoin de financement de L'état.

A la lecture de la LOF le ministre des finance est plus un conseiller= ministre gestionnaire plus que dépensier, il a désormais une certaine marge de manœuvre. Souvent les priorités sont present en compte lorsque on élabore sont PLF.

Est ce que la LOF associe ou non le parlement a la préparation du PLF?

Oui, la LOF attribut un certain pouvoir a la préparation du PLF, des le mois de janvier les commissions de finances des 2 assemblées entende le ministre chargé du budget sur l'exécution du budget précédant.

Elle assure un suivit hebdomadaire de l'évolution des dépense et recettes en cour d'évolution ce qui leur permet d'influer sur le budget à venir.

Elles peuvent publier des rapports d'information sur leur doctrine budgétaire et ou fiscale qui sont utile et qui inspire certains amendements lors de la discussion du prochain budget.

L'art 48 qui institutionnalise le DOB= il est affirmé dans un texte.

Ce DOB permet au parlement de donner un avis de donner un avis fondé sur ces 2 rapports.

Chapitre 3 – L'autorisation parlementaire : examens discussion et vote.

On peut distinguer cinq points de cette discussion budgétaire au sens large :

Le DOB

L'examen en première lecture du projet de loi de règlement de l'année précédente

Art 52 LOLF Débat sur les prélèvements obligatoires

Autre point fort du PLF c'est l'examen du PLI

Examen d'un collectif budgétaire ou projet de loi rectificatif.

Le vote du PLF obéit à des règles précises édictées par la LOLF et ces règles sont édictées dans un but d'efficacité de l'examen de la discussion et du vote.

Section 1 – Le cadre d'examen du Projet de Loi de Finances.

Le parlement doit s'assurer que les objectifs des politiques publiques déclinés en MPA ont bien été atteints une fois le budget exécuté.

Pour cela, la LOLF qui vise à privilégier une logique de résultat sur celle des moyens, a substantiellement améliorée l'information budgétaire à destination du parlement.

C'est pourquoi sont soumis au parlement plusieurs documents en plus du PLF, documents qui l'accompagnent et qui sont prévus à l'art 50 de la LOLF.

Dans ce PLF, l'essentiel est le budget général, concerne essentiellement les SPA, mais d'autres documents ont leur importance, tel l'Evaluation des voies et moyens, également dénommées les Bleues et Les annexes générales appelées les Jaunes.

Le PLF ou Bleu Général concerne donc essentiellement les crédits des SPA et présente aussi les quatre grands états annexés A, B, C et D.

Nouveautés de la LOLF détails et recettes contenus dans le bleu général sous une présentation en sections de fonctionnement du budget de l'Etat.

D'autres documents sont soumis aux parlementaires, en l'espèce les rapports prévus à l'article 50 de la LOLF, comme par exemple le RESF Rapport Economique, Social et Financier qui présente le budget à instruire dans son contexte économique national et international, également un Rapport de l'INSEE sur les comptes de la Nation.

Le Bleu, évaluation des voies et moyen détaille l'Etat A c'est-à-dire qu'il évalue et détaille les recettes et budgets général tel la TVA, les impôts sur le revenu, la TIPP, toutes les évaluations des recettes fiscales.

Toutes ces recettes sont assises sur la conjoncture économique.

Ces recettes fiscales représentent près de 90 % des revenus de l'Etat.

Il faut distinguer également les recettes non fiscales telles les amendes perçues, la française des jeux, les recettes issues des casinos, le PMU, la vente ou cession de biens immobiliers, les dividendes versés par les entreprises dans lequel l'Etat détient des parts...

Ce bleu évalue aussi le produit des impôts affecté aux collectivités territoriales, comme la taxe foncière, taxe habitation...

Egalement les impôts affectés aux charges sociales telles que la CSG, la CRDS. Par exemple pour 2006, le montant de la CSG représentait près de 76,5 milliards d'euros.

Il faut regarder également les autres taxes telles que celles des tabacs et alcools qui sont versés pour une bonne part au secteur social.

L'Etat prélève aussi certaines taxes dévolues aux corps consulaire, aux CCI...

Certaines recettes sont également prélevées par l'Etat car il est seul à détenir le pouvoir de prélèvement de l'impôt mais il doit en reverser une partie aux destinataires concernés.

Il y a également les prélèvements destinés à l'UE.

Après toutes déductions faites, on obtient le montant net des recettes de l'Etat.

Les annexes explicatives également appelées Bleus (au pluriel) portent sur les dépenses et détaillent les crédits par MPA.

Chacune présente un Projet Annuel de Performance PAP contenant certaines informations dont l'engagement du Gouvernement en faveur de la performance, également une autorisation des crédits en Autorisation d'engagements sur celle-ci ou AECF

Cette présentation permet au Parlement de contrôler et surveiller les crédits de la chaîne de dépenses au niveau de la chaîne juridique.

Cette ventilation par programmes engage le Gouvernement qui devra en tenir compte en prenant les décrets de répartitions une fois le budget définitivement adopté.

L'annexe Générale est le dernier document important également appelé Jaune : ce sont des documents moins prioritaires que les bleus mais intéressants sur les activités de l'Etat par exemple sur l'effort financier de l'Etat au profit des collectivités territoriales, en matière culturelle, pour sa participation en tant qu'actionnaire dans certaines entreprises, dans le secteur public audiovisuel...

Il faut retenir de ces documents joints au PLF, représentant près de 3 à 4 000 pages, qu'ils sont mis à disposition du Parlement qui va les examiner par différentes commissions parlementaires en charge du PLF, en se les répartissant.

En matière de dépenses, la LOLF parle de la fixation des dépenses.

Il s'agit pour le gouvernement de fixer le montant global des dépenses dévolues aux emplois rémunérés par l'Etat.

Ces emplois s'évaluent en temps plein travaillé, quelque soit le statut de l'agent.

Comme autre plafond, il y a les crédits dévolus aux emplois pour chaque ministère avec une fixation des dépenses pour chaque ministère en fonction de chaque mission.

Ces dépenses concernant les personnels représentent environ 45 % d'où la nécessité de maîtrise de ce budget en fonction des différentes missions et suivant chaque ministère.

L'Etat veille à réduire ces dépenses surtout en période de conjoncture économique difficile.

1^{er} § - Les Commissions parlementaires des finances:

Préalablement à toute discussion en séance publique, les commissions des finances sont saisies du PLF.

Ce travail est effectué par des rapporteurs.

L'examen du PLF est organisé par des sections parlementaires spécialisées organisées en commissions des finances.

Au sein de chaque assemblée, cet examen se déroule durant la session d'automne d'octobre à décembre.

L'article 39 de la LOLF accorde un rôle prépondérant à ces commissions.

L'organisation de ces commissions est spécifique et comporte un président, un rapporteur général et un rapporteur spécial pour chaque mission.

Par ailleurs ces commissions parlementaires des finances peuvent entendre chaque ministre pour être éclairée sur les mesures contenues dans le PLF.

Les documents produits par ces commissions sont modalisés en 3 tomes :

Tome I : cadrage général du PLF, qui est un rapport général, qui fixe également les conditions de l'équilibre budgétaire.

Tome II : porte essentiellement sur les recettes notamment sur les mesures fiscales.

Tome III : portant essentiellement sur les dépenses, mais également contenant le rapport du rapporteur général ainsi que les annexes rédigées par les autres membres de la commission ou les rapporteurs spéciaux.

Les rapporteurs spéciaux sont au nombre d'une quarantaine.

Cela correspond à toutes les missions concernées par le budget de l'Etat.

Chacun de ces rapporteurs détaille au sein de chaque mission les dépenses et recettes affectées à cette mission.

Tous ces documents seront l'objet de discussions en séances publiques.

Concernant ces différents rapports ont statut de documents préparatoires et sont utiles à la compréhension des textes budgétaires et fiscaux.

Tous ces documents vont être compilés et sont contenu au final dans le rapport général de la commission des finances accompagnés des propositions d'amendements souhaités.

2^{ème} § - Les autres commissions parlementaires permanentes.

Les cinq autres commissions permanentes sont des commissions pour avis qui donnent leur avis sur le rapport final et se chargent particulièrement d'une mission particulière la concernant comme par exemple la commission défense.

Chacune nommera un rapporteur pour avis qui étudie plus en détail les crédits et complète le travail effectué par les rapporteurs spéciaux de la commission des finances.

Par exemple pour le PLF 2006, ont relevait plus de 60 avis budgétaire dans chacune des assemblées.

Dans la pratique, on observe une grande souplesse dans l'examen du PLF par les commissions.

La discussion en séance publique de la première partie du PLF à l'assemblée nationale débute souvent avant même que ces commission aient achevé l'examen de la seconde partie.

Egalement, au sénat, l'examen du PLF par sa commission des finances débute bien avant que la chambre ne soit saisie après adoption du PLF par l'Assemblée Nationale.

Ces pratiques s'expliquent par le fait que le calendrier serré du parlement qui ne dispose que de 70 jours pour l'adoption du budget de l'Etat.

A défaut de telles pratiques, le calendrier ne pourrait être respecté.

Une fois le rapport général de la commission des finances rédigé, le texte est mis en discussion publique.

Ce PLF est déposé en priorité devant l'Assemblée Nationale, jamais devant le Sénat.

De même, le PLF de la Sécurité Sociale est toujours déposé en priorité devant l'Assemblée Nationale.

Ces dépôts se justifient par une légitimité des parlementaires de l'Assemblée Nationale du fait du mode d'élection directe.

Section 2 – Le cadre de discussion et de vote des lois de finances.

Le Parlement n'a qu'un faible pouvoir d'agir sur les modifications du budget mais également, le Gouvernement dispose lui aussi d'une faible marge de manœuvre en raison de la dette et des contraintes budgétaires imposées par la communauté européenne.

Sa capacité d'action se limite à seulement 5 milliards d'euros sur un total de 170 milliards d'euros.

Une fois ce projet de loi de finances adopté en première lecture par les deux assemblées, le gouvernement réunie et convoque la commission mixte paritaire composée de 7 députés et 7 sénateurs.

En matière de projet de loi de finances, la procédure dite d'urgence est dite de droit.

2^{ème} § - Le vote et l'adoption du projet.

Le parlement dispose de 70 jours pour adopter définitivement le PLF précisé par l'article 40 de la Constitution et la LOLF.

Ce délai de 70 jours est donné car il doit être promulgué et publié au JO au plus tard le 31 décembre de l'année pour le PLF de l'année à venir.

Ce délai se décompose de 40 jours pour l'Assemblée Nationale, 20 jours pour le Sénat et 10 jours pour la navette entre les chambres.

Si l'Assemblée Nationale ne respecte pas le délai qui lui est accordé, le texte est directement transmis par le Gouvernement au Sénat.

En général, le PLF est très souvent définitivement vers le 20 ou 21 décembre de l'année, ce en raison d'une éventuelle soumission au Parlement.

En cas de non respect du délai de 70 jours imparti au Parlement, le Gouvernement adopte le projet et le met en œuvre par ordonnance.

Depuis 1974, les projets de lois de finances ont été systématiquement déferés devant le Conseil Constitutionnel, sauf pour les années 1989 et 1993 du fait de l'opposition parlementaire, d'où, de cette saisine systématique du Conseil Constitutionnel, le développement de la jurisprudence constitutionnelle.

A l'analyse de cette jurisprudence, il en est tiré plusieurs décisions.

Les décisions portant sur le principe de sincérité DC 1991-18 du 24 juillet 1991.

Les décisions portant sur les cavaliers budgétaires sanctionnés car ne devant pas apparaître dans un PLF.

Les décisions concernant 'légalité devant les charges publiques comme par exemple le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts immobiliers.

Cette jurisprudence constitutionnelle est devenue une des sources principales de droit budgétaire et fiscal.

En ce qui concerne les lois de finances rectificatives, elles sont calquées sur les PLF initiaux, quant à leurs délais, respects de chronologie...

La procédure relative aux lois de règlements ressemble fortement aux lois ordinaires et ne comporte généralement qu'une seule partie.

Le PLR doit être déposé au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exécution des lois de finances.

Autre contrainte, il doit être voté en première lecture par le parlement, par chacune des chambres, avant le début de la discussion de l'année à venir.

Une fois cette loi de finance adoptée et publiée au JORF au plus tard le 31 décembre, il peut y avoir mise en œuvre du budget de l'Etat.

Seconde Partie – La mise en œuvre de l'exécution du budget de l'Etat.

En matière d'élaboration, ce sont les autorités politiques et instance de l'état alors que son exécution revient plutôt à l'administration.

La LOLF insiste sur le respect de l'autorisation parlementaire notamment pour la répartition des crédits.

Cette exécution est encadrée par le droit budgétaire et comptable afin de garantir le pouvoir du parlement représentant des contribuables et d'assurer la régularité des opérations financières.

Section 1 – Une exécution fortement encadrée.

Une fois la LFI publiée au JORF, le Gouvernement prend des décrets de répartition pour répartir ces crédits suivant les programmes dès le premier janvier de l'année N, la LFI ayant valeur d'autorisation budgétaire, c'est-à-dire que cela sous tend l'idée qu'il peut ne pas y avoir conformité absolue de l'exécution par rapport à la prévision.

Par exemple, le montant des recettes recouvré peut s'écarter du montant des recettes prévues en montant initial, qui peut être du à la conjoncture financière.

De plus, quant aux dépenses, il s'agit d'une faculté et non d'une obligation de dépenser car le Gouvernement peut réguler ces dépenses en gelant par exemple certains crédits.

C'est ce que l'on appelle couramment la régulation budgétaire.

1^{er} § - La portée de l'autorisation parlementaire.

La LOLF réaffirme les grands principes budgétaires afin de réduire l'écart entre exécution et prévisions mais aussi afin de limiter certaines pratiques dérogatoires considérées comme étant des sortes d'abus.

Les commissions des finances sont informées de ces exécutions afin de contrôler et s'assurer de l'autorisation parlementaire.

a – Le caractère limitatif des crédits, Cf. art. 9 de la LOLF.

Le parlement vote un plafond maximal autorisant certaines dépenses et l'exécution est soumise à un double plafond.

Tout d'abord il y a un plafond de crédits puis un plafond d'emplois qui sont rémunérés par l'Etat.

Cependant, certains crédits ont un caractère évaluatif, art 10 de la LOLF, c'est-à-dire qu'ils sont surement amenés à changer en cours d'exécution comme par exemple ceux relatifs aux charges de la dette de l'Etat, ceux relatifs aux remboursements, restitutions et dégrèvements, et enfin les crédits liés à la mise en jeu des garanties de l'Etat (banques).

Si une dépense à caractère évaluatif dépasse le montant inscrit en loi de finances, les commissions des finances en sont informées par le MINEFI quant aux raisons de cet excédant.

Le Gouvernement peut aussi, ce qui constitue un autre assouplissement, prendre des décrets d'avances lui permettant d'ouvrir des crédits supplémentaires afin de faire face à des situations d'urgences.

Cependant, il reste une condition qui est de ne pas affecter l'équilibre budgétaire, il faut alors trouver d'autres recettes ou annuler certaines dépenses initiales.

Il faut nécessairement avis du Conseil d'Etat ainsi que des commissions des finances.

De plus, le montant des dépenses de crédits d'avance ne peut dépasser 1 % des crédits ouverts en LFI.

La dernière des conditions est qu'un tel décret doit impérativement être ratifié par la prochaine loi votée en matière de finances.

Par exemple, le décret d'avance du 27 mars 2006 a ouvert 140 millions d'euros afin de financer la lutte contre les épidémies de Chikungunya et de grippe aviaire.

La conséquence en a été l'obligation d'annuler certains crédits.

b – La règle d'annualité des crédits.

En la matière, on retrouve la règle d'annualité.

Les crédits et les plafonds sont ouverts et autorisés pour une année et ne donne aucun droit pour l'année à venir.

La LOLF réaffirme cette règle en assouplissant son application comme indiqué par l'article 28 de la LOLF

A coté de cette journée complémentaire, il existe une autre dérogation précisée à l'article 15 de la LOLF, ce sont les reports de crédits qui sont limités à un montant de 3 % maximum et doivent être formalisés par un arrêté interministériel ratifiés par les MINEFI et Ministres concernés.

Cette règle de spécialité conduit les gestionnaires publics à consommer leurs crédits conformément à la répartition prévue par le Parlement en 133 ou 134 programme prévus par le budget général.

Seulement au sein de chaque programme, cette répartition devient un principe de fongibilité asymétrique, le gestionnaire général ne disposant que d'une enveloppe globale fongible, lui autorisant à ventiler ces crédits comme il l'entend exception faite pour les dépenses de personnels dont le plafond ne peut impérativement pas être dépassé.

De plus, il peut utiliser des crédits dévolu aux dépenses de personnels pour d'autres dépenses mais pas inversement, d'où cette appellation de fongibilité asymétrique.

Il existe d'autres assouplissement et dérogation à cette règle de spécialité dans les phases d'exécution quant à la ventilation de ces crédits dans l'exécution du budget :

□ Les dotations, qui sont des répartitions de crédits non déterminées par les LFI par le Parlement qui peuvent venir abonder certains programmes en cours d'exécutions.

Les dotations pour dépenses urgentes en cas de situations accidentelles et imprévisibles puis les dotations pour mesures générales en matière de rémunération.

□ Autre dérogation, le transfert de crédits d'un ministère au profit d'un autre ministère ayant un programme poursuivant les mêmes actions.

□ Dernière dérogation, les virements de crédits qui consistent à modifier la répartition des crédits en fonction et suivants certains programmes d'un même ministère et ce, dans certaines limites fixées par la LOLF prévus pour un montant de 2 % des montant initiaux prévus et attribués à ces programmes.

2^{ème} § - La régulation budgétaire.

Elle consiste pour le Gouvernement et en particulier pour le MINEFI à maîtriser sinon les recettes, du moins l'évolution des dépenses, le but étant de ne pas dégrader le solde du budget de l'Etat défini en LFI, autrement dit respecter l'autorisation parlementaire.

Ainsi, l'article 13 de la LOLF prévoit la possible annulation de certains crédits afin d'éviter la dégradation de ce budget initial.

La LOL vise globalement à limiter le recours à cette régulation en réaffirmant le principe de sincérité qui conduit le gouvernement à un effort de rigueur dans le choix de ses hypothèses économiques.

C'est également de ne pas surestimer les recettes ni sous estimer les dépenses par avance.

Autre règle fixée par la LOLF, c'est l'instauration de la fixation d'un montant plafond pour un montant total des crédits annulés représentant 1,5 % des crédits ouverts en LFI.

Si ce plafond était dépassé, en ce cas le Gouvernement devrait déposer un projet rectificatif, soit un collectif budgétaire.

Section 2 : Acteurs et procédures d'exécution : la comptabilité publique.

L'exécution du budget = décret du 19 décembre 1962 portant sur la réglementation.

Décret du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier qui est nécessaire à la réalisation de la dépense publique.

Paragraphe 1 : Les principaux acteurs : les ordonnateurs et les comptables.

Deux catégories d'agents : les **Ordonnateurs** et les **Comptables Publics**.

Ils ont tous les deux une compétence exclusive pour réaliser des opérations financières de dépenser et de recettes.

L'exécution d'un budget public est fondée sur un principe fondamental, la séparation des ordonnateurs et des comptables.

Ce principe induit une indépendance et une incompatibilité des fonctions.

Le principe vise à prévenir toute irrégularité dans l'utilisation de l'argent public.

Celui qui décide des recettes n'est pas celui qui exécute. Le principe conduit à une spécialisation des tâches.

Il conduit aussi à une facilitation du contrôle, la violation de ce principe est lourdement réprimée.

a) Les ordonnateurs.

Article 5 du décret de 1962, les ordonnateurs prescrivent les recettes et les dépenses.

A cet effet ils constatent les droits, liquide les recettes et engage et liquide des dépenses.

Ils émettent ainsi des ordres, dépenses et recettes qui ne peuvent être mis en œuvre que par les comptables publics.

Il existe les ordonnateurs principaux du budget de l'Etat, les ordonnateurs secondaires qui reçoivent sur délégation de compétence, par exemple le Préfet (délégation du ministre) et à l'étranger ce sont les ambassadeurs.

Les ordonnateurs pouvant à leur tour déléguer leur signature.

b) Les comptables.

Comme un agent spécialisé il exerce sa fonction à titre principal et manie seul l'argent public, il tient une comptabilité de ses opérations, doit exécuter un contrôle de régularité émis par l'ordonnateur.

Il vérifie la disponibilité des crédits, vérifie la validité de la créance et la bonne imputation de la dépense sur le bon titre du bon programme.

Il exerce un contrôle a priori.

Trois catégories :

- Les comptables directes du trésor, les plus nombreux et ils dépendent de la direction financière des finances publiques. Ils exécutent les opérations et recettes du budget général et des comptes spéciaux.

A l'échelon départemental, comme la trésorerie départementale, ils centralisent les trésoreries locales.

Certains ont compétences dans l'exécution du budget, ils mettent en œuvre le budget de l'Etat.

- Direction des douanes, les comptables des droits indirects, les impôts indirects (TVA...), plus de 65% des recettes fiscales de l'Etat.

- Les agents comptables de l'université, CROUS, les comptables des organismes publics.

c) Leur rôle respectif depuis la LOLF de 2001.

Il y a un rapprochement entre les deux acteurs, une coopération se traduit au plan institutionnel par la création de département comptable ministériel au sein des ministres.

Ce qu'on observe est la confiance faisant place à la méfiance.

Cette évolution due à la LOLF nécessite une relecture de la responsabilité du comptable et de l'ordonnateur.

Les deux acteurs sont soumis à un régime de responsabilité particulier.

Une responsabilité plus lourde pèse sur le comptable car il est le seul à manier les fonds publics.

Cette responsabilité financière n'exclue pas une responsabilité sur le terrain civil, pénal, cette mise en place de la responsabilité dépend du ministre, du ministre des finances ou bien du juge des comptes.

Cependant le comptable mis en D.B. peut demander au ministre des finances une remise gracieuse souvent accordée (c'est-à-dire il est exonéré de toute responsabilité).

Ce comptable est soumis à une obligation de garantie lui permettant d'indemniser le trésor et souvent il souscrit une assurance.

Cette distinction des rôles entre ordonnateurs et comptables se traduit au niveau de l'exécution des dépenses et recettes publiques.

Il y a une phase administrative et une phase d'exécution comptable.

Paragraphe 2 : Le régime juridique des dépenses publiques.

Il y a un risque plus accru de fraude, c'est pourquoi l'exécution des dépenses est très encadrée, si bien qu'on observe une certaine lenteur dans l'exécution des crédits.

Il existe quatre phases (les trois premières relevant de l'ordonnateur et la dernière du comptable public) :

1^{ère} phase : L'engagement, article 29 de la LOLF, acte par lequel l'organisme public constate une obligation de laquelle il résultera une charge.

2^{ème} phase : La liquidation vise à s'assurer de la réalité de la dette et à fixer le montant de la dépense, elle est faite des titres établissements des dettes acquis par les créanciers aux factures des fournisseurs de l'Etat.

3^{ème} phase : L'article 31 de la LOLF présente l'ordonnancement consistant à donner l'ordre au comptable de payer.

4^{ème} phase : C'est le paiement, comme l'indique l'article 33 de la LOLF, qui est l'acte par lequel l'organisme public se libère de sa dette.

Le comptable devant réaliser la vérification de la dette de l'Etat, la finalité de l'ordonnateur, la disponibilité des crédits, l'existence de pièces justificatives et après le mandat est payé et livré à l'ordonnateur.

Paragraphe 3 : Le régime juridique des recettes publiques.

- se déroule sans la présence de l'ordonnateur et ce faisant naître une créance au profit de L'état. Ex: transaction de vente (TVA).
- Fait intervenir l'ordonnateur, et constate la créance qu'il calcule. Ex: constate les revenus d'un contribuable, le contrôle fiscale intervient= constate une créance de l'État sur un contribuable qui aura omis de déclarer le fait générateur de cette créance.
- L'établissement du titre de recette par l'ordonnateur matérialisant la créance et c'est l'acte par lequel l'ordonnateur donne l'ordre au comptable de procéder au recouvrement de la créance de L'état.
- Le recouvrement de la recette qui relève le l'encaissement par le comptable publique des créances de l'État et engage sa responsabilité personnel et pécuniaire, sauf dans deux cas: remise gracieuse demander par le débiteur accordé par l'ordonnateur ou en cas d 'admission de non valeur= créance devenu irrécouvrable du a l'insolvabilité de débiteur. Dans ce cas la il est exonéré.

Le rôle financier de l'État dans l'économie ne se limite pas a procéder a des dépenses et a prélever des impôts et l'État intervient sur le marché financier de l'économie marchande. Et l'État recourt a des ressources de trésorerie et a l'emprunt pour répondre a ces besoins et surtout pour financer sa dette.

Section 3 : Le financement du budget : trésorerie de l'Etat, emprunt et dette publique.

Gestion de la dette et finance de l'économie.

La gestion de la dette consiste a trouver des ressources temporaire pour répondre a ces besoins de financement.

Ce besoin résulte du décalage permanent des recettes et des dépenses.

Ce besoin peut résulter du déficit budgétaire c'est à dire du solde négatif entre dépenses et recettes.

Paragraphe 1 : Le Trésor public.

C'est l'État dans ces activités financière distinguer le sens fonctionnel du sens institutionnel du trésor public.

C'est à la fois le caissier et le banquier des personnes publiques.

Et en tant que banquier il doit veiller a l'équilibre du compte de trésorerie des personnes publiques et répondre a leurs besoins de financement.

Au sens institutionnel le trésor public désigne l'administration des finances et en en son sein la direction du trésor public.

Le trésors public participe a la gestion des finances publiques et a la gestions des autres partenaires.

Les institutions financières spécialisé comprends la banque de développement; crédit foncier de France.

Paragraphe 2 : La trésorerie de l'Etat.

Fondé sur l'unité de trésorerie, toutes personne est tenu de déclarer ses fonds et de les placés dans des banques commerciales.

Le circuit des trésors permet de compenser immédiatement les opérations financière réaliser par les personnes publiques.

Ses fonds sont dépose sur un compte courant unique tenu dans les écritures de la banque de France et tous comptables peut accéder.

Celle ci n'accordant aucuns crédits et interdit tous découverts.

D'où une gestion active de la trésorerie par le trésors public.

Cela explique le recours a l'emprunt pour répondre a cette objectif de toujours disposer d'un solde créditeur.

Paragraphe 3 : Les emprunts publics.

Pour des raisons multiples (conjoncture économique morose, situation de guerre), l'État connaît d'important besoin de financement, l'État empruntant entre 75 et 90 milliards d'euros faisant naître une lourde dettes qui comprend le service de la dettes. L'état peut se procurer ses emprunts par :

- emprunt publique plus rare
- emprunter sur les marchés financiers et l'État émet des titres financiers dématérialisés.

L'essentiel du budget vient de l'emprunt sur les marchés financiers.

Il y a d'une part les bons du trésors a taux fixe (emprunt inférieur a 1an) et les bon du trésors a taux annuel normaliser (émis a maturité de 2 à 5 ans); il y a aussi les obligations du trésors ayant une durée de 30 ans (OAT).

La LFI autorise le ministre des finances a procéder a des emprunts de cours ou moyen ou long terme

Paragraphe 4 : La dette publique.

Au sens large la dette publique recouvre tout ce qui est du par un organisme publique lié juridiquement a un créancier.

Il faut distinguer la dette garantit par l'État sur les emprunt des établissement ou société (l'État se porte garent).

Recours a l'emprunt pour financer ce déficit et qui s'achève avec le remboursement intérêt + capital.

En France ce taux d'endettement est dépassé depuis 2003.

La dettes cumulé est de 100000 milliards d'euros.

France trésors gère la dette de L'état.

3^{ème} partie : Le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat.

C'est a dire établir un bilan de la comptabilité de L'état.

Section 1 : Un nouveau code comptable initiée par la LOLF.

La comptabilité est un outils de connaissance du suivit et de l'exécution budgétaire, de la situation patrimoniale de L'état.

La LOLF consacre un chapitre entier au compte de L'état, le chapitre 5 établit une comptabilité complète afin que les comptes de l'État soit régulier sincère et donne une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.

La reforme comptable dispose ainsi de compte plus transparent afin que le parlement et le gouvernement prennent leurs décisions de manière éclairer.

L'art 27 dispose que l'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses et une comptabilité générale qui s'inspire du modèle de l'entreprise (comptabilité en droit constaté), en outre il mettent en œuvre une comptabilité destiné a mettre en œuvre les couts des différentes actions qui s'inspire d'une comptabilité analytique il distingue 3 types de comptabilités: comptabilité de caisse; générale; d'analyse des couts qui sont apparu avec la LOF et l'État dispose de 3 images comptables et au cœur de cette comptabilité de L'état.

Les dépenses et recettes sont inscrites dans l'exercice budgétaire au cour duquel elles sont payé et encaissée et ce quelque soit la loi de finance, connaisse la trésorerie.

La comptabilité générale Art 30 de la LOF enregistre les recettes et dépense a la date de leur fait générateur et non pas a la date de leur encaissement ou décaissement

Section 2 : Le contrôle financier administratif (Administration des Finances).

Section 3 : Le contrôle financier juridictionnel (Cour des Comptes).

Section 4 : Le contrôle financier politique (Parlement).