

## Finances publiques / budget

Par **Visiteur**, le **26/09/2007** à **20:01**

Article publié par Delph.

( dernière mise à jour par Mathou le 29/06/2006 )

### EVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES :

Essor des finances publiques dites classiques sous la Restauration (1814) avec pour l'essentiel des dépenses dans les pouvoirs régaliens (justice, armée..).

Les finances publiques ont évolué, dites modernes, notamment depuis la WW2 où l'Etat intervient davantage. De plus, la masse des finances publiques s'accroît avec la décentralisation avec les Lois de 1982 avec l'apparition de finances publiques locales.

### LOI DE FINANCES :

Les différentes catégories de Lois de Finances :

- la Loi de finances de l'année : ou dite loi de finances initiale. Elle prévoit et autorise pour chaque année l'ensemble des ressources et des charges du budget.

- la Loi de finances rectificative : ou appelée collectifs budgétaires, il y en a généralement 2 qui interviennent au cours de l'année et corrigent les prévisions

- la Loi de règlement : cette loi intervient en fin d'année, son rôle est différent puisqu'elle constate et contrôle les résultats obtenus dans l'année.

Elle posait problème dans le sens où les parlementaires ne la votaient que des années après en s'intéressant plutôt à la prochaine loi de finance de l'année. Ils sont désormais obligés de la voter pour passer à l'année suivante.

- loi de finance partielle : c'est une loi extraordinaire qui trouve son origine dans la décision du 30 décembre 1999 du Conseil Constitutionnel. C'est une loi que le Gouvernement demande au Parlement de voter en attendant que ce dernier en vote une.

Le contenu des Lois de Finances :

- contenu obligatoire : les charges et ressources

- contenu facultatif : les mesures fiscales

- contenu interdit : la technique des cavaliers budgétaires, c'est à dire d'insérer des

dipositions, soit à caractère non financiers, soit à caractère non étatiques.

La structure de la loi de finances :

- 1ere partie : "conditions générales de l'équilibre financier" où se trouve l'autorisation de percevoir l'impôt, de recourir à l'emprunt et entre autre où l'on trouve l'article d'équilibre (où l'on voit si le budget est en déficit ou excédentaire)
- 2eme partie : " moyens et service" où l'on trouve les mesures nouvelles et services votés et éventuellement les mesures fiscales.

FONDEMENTS :

- article 14 de la DDHC : le consentement à l'impôt
- article 34 de la Constitution 1958 : définition de la Loi de finances
- article 16 de l'ordonnances organique de 1959 : définition du budget.
- La Loi organique relative aux Lois de Finances (LOLF) du 1er août 2001 : d'après certains auteurs elle sera réellement mis en oeuvre en 2007. Elle a réformé l'ordonnance-organique de 1959 suite à l'augmentation de la masse des finances publiques et aux changements des rôles des acteurs (Parlement, Conseil Constitutionnel...)

Réforme consiste en une nouvelle architecture :

on passe de budgets de moyens à des budgets de programmes, à une logique de résultats: les missions (ou politiques publiques) sont divisées en programmes, eux mêmes divisés en actions. Le gouvernement émet un projet annuel de performances (PAP) et à la fin de l'exercice budgétaire, lors de la Loi de Règlement, le Parlement contrôle ces résultats en dressant un rapport annuel de performances (RAP). La LOLF essaie de rénover les pouvoirs du Parlement en instituant aussi des débats d'orientation budgétaires (DOB) où le Parlement est informé des projets du Gouvernement, ce dernier étant en situation de monopole pendant la préparation de la Loi de finances.

GRANDS PRINCIPES BUDGETAIRES

Le principe d'annualité :

L'exercice de la loi de finances ne vaut que pour une année civile, c'est un des premiers principes qui s'est imposé, c'est un principe découlant du consentement à l'impôt.

Justifications du principe :

- principe du consentement à l'impôt
- contrôle du Parlement
- difficulté d'établir des prévisions sur plusieurs années.

Il y a toutefois des aménagements à ce principe :

- aménagement pour moins d'un an:
  - .les 12emes provisoires, désormais oubliés, qui consistait à reprendre chaque mois la prévision du mois précédent mais ce concept était évidemment inadapté, trop conservateur.
  - .les Lois de finances rectificatives : lorsqu'il y a des problèmes dans les prévisions de la Loi

de finance de l'année.

- aménagements pour plus d'un an :

.les Lois pluriannuelles( ou Lois de programme), notamment pour les dépenses d'investissement qui s'étalent généralement sur plusieurs années.

. Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB)

. Les reports de crédits : pour éviter le gaspillage, les crédits alloués aux ministères inutilisés peuvent être reportés pour l'année suivante.

Le principe d'unité :

L'idée est de retracer toutes les opérations de dépenses et de recettes dans un document unique, pour plus de transparence et de clarté dans le budget et donc un meilleur contrôle du Parlement.

En pratique, ce fut impossible au vu de l'évolution des finances publiques. Respecter le principe en retraçant toutes les dépenses dans un seul et même document aboutirait justement à une totale désorganisation et confusion d'où<sup>1</sup> la nécessité de violer légitimement le principe avec des budgets annexes (qui se rattachent à l'Etat, les dépenses des services publics) et comptes spéciaux.

Toutefois il ne faut pas prétexter la clarté pour maquiller des comptes ou débudgétiser dans d'autres budgets parallèles.

Le principe d'universalité :

Cela revient au principe de non-affectation des dépenses et des recettes. Cela permet plus de souplesse, de masquer certaines dépenses.

Ce principe intervient lors de la préparation du budget, contrairement au principe de spécialité.

Le principe de spécialité :

L'autorisation budgétaire des dépenses est spécialisée, un crédit = une dépense, et uniquement à cette fin.

Ce principe intervient lors de la ventilation des crédits.

Ce principe est limité par les fonds spéciaux où<sup>1</sup> il y a aucune spécialisation pour ne pas donner des informations aux autres pays.

Le principe d'équilibre :

Le budget doit être équilibré, ni trop déficitaire, notamment depuis que le Traité de Maastricht de l'Union Européenne limite les déficits à 3% , ni trop excédentaire pour pouvoir utiliser à bon escient les ressources. (investir)

Le principe de sincérité :

Nouveau principe qui émerge mais finalement n'est il pas l'origine de tous les autres principes ?

La consécration de ce principe est importante en matière comptable puisqu'il renforce le pouvoir de la Cour des Comptes et d'oà<sup>1</sup> la séparation entre ordonnateurs et comptables.

## LA PREPARATION DE LA LOI DE FINANCES DE L'ANNEE :

Aucun texte ne régleme cette période mis à part l'article 39 de la LOLF qui oblige le dépôt de la loi de finances avant le 1er mardi d'octobre.

La préparation de la Loi de Finances dure 9 mois : de juin à septembre, oà<sup>1</sup> le Gouvernement est en situation de monopole.

> 1ere phase : élaboration d'un budget de reconduction

C'est le ministre des finances (délégué par le directeur du budget) qui établit des politiques publiques et fixe les grandes lignes de sa politique budgétaire et tente d'évaluer recettes et dépenses, le but étant de faire des économies.

Suite à l'esquisse budgétaire qui devient la perspective budgétaire, une lettre de cadrage du 1er Ministre indique les principes que devront suivre les ministères.

> 2eme phase : négociation contradictoire du plafond de dépenses de chaque ministère :

- conférences budgétaires de 1ere phase en mai qui consistent en un examen des évaluations chiffrées par les ministres dépensiers.
- arbitrages budgétaires : rare, seulement lorsque désaccord persiste, le 1er Ministre tranche.
- lettre au plafond : c'est là oà<sup>1</sup> le montant maximum des crédits alloués à chaque ministère pour l'année à venir apparaît.
- redéploiement interne et fixation des mesures nouvelles:  
chaque ministère ventile librement ses crédits en respectant la politique publique, d'abord les services votés (votés en une seule fois) puis on s'occupe des mesures nouvelles.

> 3eme phase : mise au point définitive du projet de loi de finances :

- conférences budgétaires de 2eme phase : fin juillet, on arrête définitivement le montant des recettes et dépenses.
- 2eme lettre de cadrage : le 1er Ministre indique aux ministères les dates limites pour l'envoi des différents documents.
- rédaction du projet en aout
- adoption du projet en Conseil des ministres oà<sup>1</sup> ils veillent aux irrégularités, il y a souvent aucun problème.
- transmission du projet au Parlement : fin de la préparation du projet.

## DISCUSSION, VOTE ET ADOPTION :

- Les parlementaires ont un droit d'amendement : article 40 de la Constitution 1958 et article 42 de l'ordonnance-organique.

- pour le vote :

40 jours laissés à l'Assemblée Nationale

20 jours pour le Sénat

10 jours en cas de désaccord avec une Commission Mixte Paritaire

(bien souvent, ils prennent moins de temps)

- l'unité de vote est la mission

- la particularité est de voter la 1<sup>ere</sup> partie de la loi de finances puis la 2<sup>eme</sup>.

- possibilités de vote bloqué ou d'aucun vote (par ordonnance, ou article 16 de la Constitution 1958)