



---

DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

---

**Le contenu des lois de finances  
(cours)**

# TABLE DES MATIERES

---

TABLE DES MATIERES .....	2
Introduction.....	3
I - La loi de finances initiale .....	5
A - La structure bipartite de la loi de finances initiale.....	5
B - La réunion de trois grandes catégories de comptes .....	7
II - La loi de finances rectificative .....	9
III - La loi de finances de règlement .....	10
IV - Les documents budgétaires .....	11
A - Les documents budgétaires principaux : les verts et les jaunes .....	11
1 - Les bleus budgétaires .....	11
2 - Les jaunes budgétaires .....	11
B - Les documents budgétaires complémentaires : les oranges .....	12
V - La structuration des crédits dans une loi de finances.....	13

# INTRODUCTION

---

L'objet des lois de finances est strictement défini par l'article 1° de la LOLF qui dispose : « 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 et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent ». Il découle, alors, de cet article d'une part que les lois de finances ne peuvent contenir que des dispositions qui relèvent de cet objet, et d'autre part que toutes les dispositions liées à l'objet ainsi défini ne peuvent figurer que dans une loi de finances, ces lois bénéficiant d'un domaine réservé.

Pour autant, le contenu des lois de finances varie selon la catégorie de lois de finances en cause. L'on en distingue, ainsi, trois grandes catégories. L'on trouve, en premier lieu, la loi de finances initiale (I) qui se compose de deux grandes parties : la première détermine l'équilibre général du budget, au travers de l'autorisation de percevoir les recettes et de leur évaluation, d'un plafond global de dépenses et de l'article d'équilibre qui définit le niveau du solde budgétaire annuel, tandis que la seconde décrit de façon plus détaillée les grandes masses de dépenses par mission. La loi de finances de l'année peut aussi être appréhendée au niveau des comptes qui la composent. En effet, outre le budget général de l'Etat, ce texte comprend des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor. Dès lors, loi de finances de l'année et budget sont deux notions devant être distinguées : concrètement, la première est l'acte juridique par lequel le Parlement autorise la levée de l'impôt et l'exécution de la dépense, tandis que le second constitue un document comptable retraçant l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses. D'une certaine façon, la notion de loi de finances est plus large que celle de budget.

A coté de cette catégorie majeure de lois de finances, existent deux autres types de lois de finances. L'on trouve, d'abord, les lois de finances rectificatives (II) dont l'objet est de modifier les autorisations initiales en fonction de nouvelles prévisions économiques, ce qui arrive fréquemment de nos jours, l'évolution de la conjoncture économique étant de plus en plus difficilement prévisible. Enfin, la dernière étape du processus budgétaire est matérialisée par la loi de finances de règlement (III) dont l'objet est de permettre au Parlement de contrôler l'exécution de la loi de finances de l'année N-1 en constatant les résultats financiers de l'exercice écoulé, tant du point de vue des recettes que des dépenses. On peut, ainsi, mesurer la différence entre ce qui avait été prévu et ce qui a été réellement exécuté.

A ces trois catégories de lois de finances, s'ajoute une quatrième catégorie prévue par l'article 45 de la LOLF. Celle-ci comprend les lois votées pour assurer la continuité de l'Etat : il s'agit d'une part des lois spéciales prévues lorsque le projet de loi de finances de l'année n'a pas été déposée à temps pour être promulgué avant le début de l'exercice suivant, et d'autre part de la loi autorisant le Gouvernement à percevoir les impôts à la suite d'une annulation de la loi de finances initiale par le Conseil constitutionnel, nouvelle hypothèse de loi de finances créée par le juge constitutionnel en 1979.

Par ailleurs, sont annexés à la loi de finances plusieurs documents budgétaires (IV). Ces documents, qui sont nommés en fonction de la couleur de leur couverture et qui ont été profondément remaniés par la LOLF, visent à donner une information la plus complète possible aux parlementaires préalablement à leur vote. L'on distingue les documents budgétaires principaux, comme par exemple le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières du pays, des documents budgétaires complémentaires.

Enfin, il faut noter que la LOLF a considérablement modifié la structuration des crédits (V), de manière à prendre en compte la nouvelle orientation des finances publiques, à savoir une logique de

performance au travers d'objectifs à atteindre et d'indicateurs. Concrètement, la loi de finances est divisée en missions qui regroupent l'ensemble des crédits destinés à financer une politique publique donnée. Ces missions sont divisées en programmes, eux-mêmes divisés en actions.

Notons, pour conclure, que depuis la loi organique du 17 Décembre 2012, la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et les lois de financement rectificatives de la Sécurité sociale doivent comprendre un article liminaire présentant un tableau de synthèse qui retrace, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant de passer de l'un à l'autre. Le tableau de synthèse de la loi de finances de l'année indique aussi les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de la dernière année écoulée et des prévisions d'exécution de l'année en cours.

# I - LA LOI DE FINANCES INITIALE

---

La loi de finances initiale (ou de l'année), qui est adoptée selon une procédure particulière, prévoit et autorise pour chaque année civile l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Elle comprend obligatoirement deux parties et regroupe un ensemble de comptes.

## A - La structure bipartite de la loi de finances initiale

La division de la loi de finances initiale en deux parties s'est faite progressivement. Ainsi, la loi des maxima de 1948 prévoyait qu'un plafond de dépenses pour chaque ministère était d'abord fixé, avant que des lois de développement distinctes déterminent les crédits de façon spécialisée. L'ordonnance du 2 Janvier 1959 a repris le principe de la séparation en deux parties posé par le décret de 1956 : concrètement, la première partie autorisait la perception des recettes publiques, contenait l'article d'équilibre et autorisait le recours à l'emprunt ; quant à la seconde, elle correspondait aux dépenses, les crédits étant divisés entre services votés et mesures nouvelles.

Cette structure bipartite est reprise par la LOLF en son article 34 qui fixe précisément le contenu de la loi de finances de l'année. D'une manière générale, la première partie détermine l'équilibre général du budget, au travers de l'autorisation de percevoir les recettes et de leur évaluation, d'un plafond global de dépenses et de l'article d'équilibre qui définit le niveau du solde budgétaire annuel, tandis que la seconde partie décrit de façon plus détaillée les grandes masses de dépenses par mission. Cette structuration n'est pas sans incidence : en effet, l'article 42 de la LOLF prévoit que la discussion sur la seconde partie du texte ne peut avoir lieu devant une assemblée avant l'adoption de la première partie, le but étant d'éviter que les questions relatives aux dépenses soient débattues avant que ne soient établies les grandes lignes de l'équilibre budgétaire. Que contiennent, alors, précisément ces deux parties ?

✕ La première partie fixe « les conditions générales de l'équilibre financier » et comporte deux titres intitulés : « les dispositions relatives aux ressources » et « les dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges », ce second titre comprenant le crucial article d'équilibre. Concrètement, la première partie :

- autorise la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;
- comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;
- fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat ;
- arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;
- comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat ;
- fixe le plafond de variation nette de la dette négociable ;

✕ La deuxième partie fixe « les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales » et comporte quatre titres intitulés : « autorisations budgétaires, crédits et découverts », « autorisations budgétaires, plafonds des autorisations d'emplois », « reports de crédits de l'année N-

1 sur l'année N », « dispositions permanentes » qui comprend les mesures fiscales et budgétaires. Plus précisément, cette seconde partie :

- fixe, pour le budget général et par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;
- fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;
- fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

## B - La réunion de trois grandes catégories de comptes

La loi de finances est plus large que le budget : en effet, celle-ci regroupe, outre le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor. Cette division de la loi de finances en plusieurs comptes emporte des conséquences quant aux modalités d'application de l'un des principes budgétaires les plus importants, le principe d'unité. Concrètement, le budget général décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat. Quant aux budgets annexes et aux comptes spéciaux, ils ne constituent pas, contrairement à ce que l'on pourrait penser, des exceptions apportées au principe d'unité, mais de simples tempéraments. En effet, le principe d'unité s'applique en réalité non pas au budget, mais à la loi de finances. Or, cette dernière comporte, outre le budget de l'Etat, les différents budgets annexes et comptes spéciaux. Dès lors, si ces derniers sont extérieurs au budget de l'Etat, ils ne le sont pas par rapport à la loi de finances. Ils ne constituent, alors, que de simples aménagements dudit principe et n'empêchent nullement le Parlement d'exercer son contrôle. A quoi correspondent, alors, concrètement les budgets annexes et les comptes spéciaux ?

⌘ Les budgets annexes, apparus en 1923, constituent des budgets spéciaux dont sont dotés certains services publics auxquels on veut appliquer une gestion commerciale. La LOLF a réduit leur champ d'application : ils concernent désormais les "seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de service donnant lieu au paiement de redevances". Il n'en reste plus que deux aujourd'hui : « Contrôle et exploitation aériens » et « Publications officielles et informations administratives ». Au plan de leur régime, la création et la suppression de ces budgets doivent être décidées par les lois de finances. Comptablement, ils se composent d'une section des opérations courantes et d'une section des opérations en capital. Par ailleurs, leurs comptes doivent être en équilibre, et les éventuels surplus de recettes doivent être affectés à la réduction de leur propre surendettement. Surtout, les services en cause assurent leur propre financement par le biais de redevances, à l'exclusion de tout recours à l'impôt.

⌘ Les comptes spéciaux apparaissent à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Leur création répond à certaines préoccupations : isoler des opérations n'ayant pas un caractère définitif, ou déroger aux règles de la comptabilité publique du fait du caractère commercial de l'activité en cause, ou encore assurer un financement de l'activité par des ressources qui lui sont spécialement affectées. Mais, au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, notamment dans la phase de reconstruction qui succéda à la Seconde Guerre mondiale, ce procédé fut utilisé comme un moyen commode de ne pas faire figurer dans le budget de l'Etat certaines dépenses. C'est pour cela que l'ordonnance de 1959 est venue encadrer cette pratique en créant six catégories de comptes spéciaux. La LOLF va plus loin et ne reconnaît que quatre types de comptes spéciaux classés en deux catégories. Pour autant, il ne s'agit là encore que d'aménagements apportés au principe d'unité, les comptes spéciaux figurant dans la loi de finances et ne pouvant être créés que par le législateur.

- Il y a d'abord les comptes à crédits : ces comptes réalisent une affectation de recettes à des dépenses et sont dotés d'évaluation de recettes et de crédits. Chacun de ces comptes constitue une mission ; en conséquence, les crédits sont spécialisés par programme, ce qui suppose l'établissement d'un projet annuel de performance pour chacun d'entre eux. L'on trouve ici d'abord les comptes d'affectation spéciale qui retracent des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ; ces comptes sont dotés de crédits limitatifs. L'on peut citer, à titre d'exemple, le compte « participations financières de l'Etat » ou celui qui gère les pensions de retraite des fonctionnaires de l'Etat. La seconde catégorie de comptes à crédits concerne les comptes de concours financiers qui retracent les prêts et avances consentis par l'Etat : le plus

important est le compte d'avances aux collectivités territoriales. La plupart de ces comptes sont dotés de crédits limitatifs.

- Il y a ensuite les comptes spéciaux non dotés de crédits, pour lesquels sont votés des autorisations de découvert, qui présentent un caractère limitatif, et non des crédits. L'on trouve d'abord les comptes de commerce qui concernent des opérations industrielles ou commerciales effectuées à titre accessoire par les services de l'Etat. Le plus important est celui relatif à la gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat. Enfin, existent les comptes d'opérations monétaires, comme par exemple celui retraçant les opérations avec le FMI.



## II - LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

---

La conjoncture économique évoluant, la loi de finances initiale peut apparaître inadaptée à la nouvelle situation. Il faut, alors, modifier en cours d'année le contenu de l'autorisation budgétaire initiale. C'est l'objet des lois de finances rectificatives, appelées aussi « collectifs budgétaires », ces lois étant les seules, selon l'article 35 de la LOLF, à pouvoir modifier les dispositions de la loi de finances de l'année.

Au plan du régime juridique, les lois de finances rectificatives sont adoptées quasiment selon les mêmes règles que pour les lois de finances initiales. Elles doivent comporter des dispositions concernant les plafonds des dépenses du budget général, ainsi que le plafond d'autorisation d'emplois rémunérés par l'Etat, et arrêter les données de l'équilibre budgétaire. Différents documents budgétaires doivent les accompagner lors de leur présentation aux assemblées. En effet, puisqu'il s'agit ici de modifier la loi de finances initiale, il faut informer le Parlement sur les modifications envisagées et les raisons des modifications. Les documents doivent donc présenter les justifications économiques et budgétaires des modifications envisagées, ainsi que la liste des changements d'affectation de crédits.

Ces lois sont relativement fréquentes de nos jours, étant donné que la mondialisation de l'économie rend l'évolution de la conjoncture économique difficilement prévisible.

## III - LA LOI DE FINANCES DE REGLEMENT

---

La loi de finances de règlement permet aux parlementaires de contrôler l'exécution de la loi de finances initiale et des éventuels collectifs budgétaires de l'année précédente. Il s'agit, ainsi, de constater les résultats financiers de l'exercice écoulé, tant du point de vue des recettes que des dépenses. On peut, ainsi, mesurer la différence entre ce qui avait été prévu et ce qui a été réellement exécuté. Cette procédure était utilisée efficacement sous l'Ancien régime, puis elle a perdu de son intérêt au début du XX<sup>e</sup> siècle, la loi de règlement étant, parfois, votée plusieurs années après l'exercice concerné. Sous le régime de l'ordonnance du 2 Janvier 1959, l'obligation faite de la déposer au plus tard à la fin de l'année qui suit l'exécution du budget n'a été réellement respectée qu'au milieu des années 1960. Il faudra attendre la LOLF pour que les lois de règlement reprennent toute leur importance. Cela se voit, notamment, au travers de deux articles : ainsi, l'article 46 de la loi organique prévoit que le projet de loi de règlement doit être déposé et distribué avant le 1<sup>er</sup> Juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte, tandis que l'article 41 du même texte impose, afin que les parlementaires votent le nouveau budget en connaissant les résultats de la dernière exécution budgétaire, que le projet de loi de finances initiale de l'année N + 1 ne puisse être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement de l'année N – 1.

Au plan du contenu, la loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'exercice écoulé, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle. Elle arrête, par ailleurs, le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année écoulée. La loi de règlement approuve, ensuite, tant le compte de résultat que le bilan de l'exercice écoulé. Enfin, il faut noter que la LOLF a considérablement augmenté l'information du Parlement de manière à permettre aux parlementaires de vérifier si les objectifs assignés à la loi de finances ont été atteints. Les élus disposent, ainsi, de multiples documents, tels que : les documents retraçant les recettes et les dépenses définitives, les rapports annuels de performance qui établissent la liste des résultats obtenus et la différence avec les objectifs fixés, le compte général de l'Etat qui comprend tant la balance générale des comptes que le compte de résultat et le bilan, ou encore la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat établie par la Cour des comptes.

# IV - LES DOCUMENTS BUDGETAIRES

---

Ces documents, qui sont nommés en fonction de la couleur de leur couverture et qui ont été profondément remaniés par la LOLF, visent à donner une information la plus complète possible aux parlementaires préalablement au vote de la loi de finances. L'on distingue les documents budgétaires principaux des documents budgétaires complémentaires.

## A - Les documents budgétaires principaux : les verts et les jaunes

Il s'agit des bleus et des jaunes budgétaires. Outre leur différence de contenu, ils n'obéissent pas aux mêmes règles en matière de délais.

### 1 - Les bleus budgétaires

Les bleus budgétaires doivent obligatoirement être déposés au plus tard le premier mardi d'Octobre en vertu de l'article 39 de la LOLF. Ils se composent de deux grandes catégories de documents.

✕ L'on trouve d'abord des documents généraux, à savoir les documents d'évaluation des « voies et moyens » évaluant et justifiant les recettes de l'Etat et comportant une évaluation des dépenses fiscales, le rapport sur la dépense publique et le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution. Mais, le plus important est le rapport économique, social et financier qui présente tant la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation que la politique à mener et les prévisions d'évolution sur quatre ans des recettes et des dépenses des administrations publiques.

✕ Viennent ensuite des annexes spécifiques à chaque mission qui présentent l'ensemble des moyens propres à la mission en cause. Ces annexes comprennent, par ailleurs, les projets annuels de performance (PAP) des programmes composant la mission en question : ceux-ci présentent le programme, les différentes actions qui le composent, ainsi que les objectifs et les indicateurs retenus. Ces PAP doivent, surtout, justifier les crédits au premier euro.

### 2 - Les jaunes budgétaires

Les jaunes budgétaires jouent un rôle essentiel d'information du Parlement sur une politique particulière et sont soumis à des délais beaucoup moins stricts que les bleus : ainsi, l'article 39 de la LOLF précise que chaque annexe générale destinée à l'information et au contrôle du Parlement peut être déposée sur le bureau des assemblées et distribuée plus tardivement, soit au moins 5 jours francs avant l'examen par l'Assemblée nationale en première lecture des recettes ou crédits auxquels l'annexe en cause se rapporte. Sous le régime de l'ordonnance de 1959, une annexe ne devait faire l'objet d'un jaune que si elle était rendue obligatoire par un texte de loi. La LOLF renforce l'information des parlementaires puisque, dorénavant, les règlements peuvent imposer la réalisation d'un jaune.

Comme exemples de jaunes, l'on peut citer le bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale qui est l'un des plus importants, ou encore ceux relatifs au budget coordonné de l'enseignement supérieur, à l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales ou à l'effort financier de l'Etat en faveur de PME.

## B - Les documents budgétaires complémentaires : les oranges

Jusqu'en 2006, les parlementaires étaient destinataires d'annexes facultatives pour chaque ministère. Concrètement, l'on trouvait d'une part les verts budgétaires établis par chaque ministère après le vote du budget et présentant de façon détaillée l'analyse des crédits, et d'autre part les blancs budgétaires dont le rôle était de présenter les différentes actions d'un ministère par objectif. Ces documents ont été supprimés depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, leur fonction principale étant maintenant assumée par les nouveaux documents composant les bleus budgétaires, ainsi que par les documents de politique transversale (DPT) créés par la loi organique, appelés aussi les oranges budgétaires. Concrètement, une politique transversale est une politique interministérielle largement financée par l'Etat, elle concerne plusieurs programmes relevant de différents ministères et n'appartenant pas nécessairement à une même mission. Un ministre chef de file est désigné par le Premier ministre : celui-ci doit coordonner les différents programmes et produire un DPT en vue de la discussion budgétaire. Ce DPT décrit la stratégie globale de la politique transversale et présente les objectifs des différents programmes concernés. L'on peut citer, à titre d'exemple, les DPT suivants : action extérieure de l'Etat, orientation et insertion professionnelle des jeunes ou encore prévention de la délinquance.

## V - LA STRUCTURATION DES CREDITS DANS UNE LOI DE FINANCES

---

Sous le régime de l'ordonnance du 2 Janvier 1959, la présentation des crédits était de nature administrative, c'est-à-dire en fonction de la nature de la dépense. La LOLF abandonne cette présentation au profit d'une structuration des crédits en fonction des politiques publiques, même si une présentation en fonction de la nature de la dépense est maintenue puisque la loi organique distingue sept catégories de dépenses : dotations des pouvoirs publics, dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement, charges de la dette de l'Etat, dépenses d'investissement, dépenses d'intervention et dépenses d'opération financières.

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, c'est une présentation par mission qui est désormais privilégiée. Le but est de permettre tant aux parlementaires qu'aux citoyens de mieux appréhender à quelle politique publique sont affectées les ressources de l'Etat, autrement dit les impôts payés par les contribuables. En effet, l'ancienne présentation ne permettait pas d'avoir une lecture immédiate des moyens consacrés aux différentes politiques publiques, ni des finalités poursuivies. Concrètement, les missions sont interministérielles et regroupent l'ensemble des crédits destinés à financer une politique publique donnée. L'article 47 de la LOLF autorise les parlementaires à changer la répartition des crédits entre programmes au sein d'une même mission, à condition, toutefois, de respecter le plafond de crédits attribués à la mission en question.

Ces missions se composent de programmes qui sont, eux, spécifiques à un ministère : ils regroupent des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions auquel sont associés des objectifs précis, et sont la marque du passage d'une culture de moyens à une culture de résultat. Ainsi s'explique que la LOLF permette aux responsables de programme de redéployer les crédits entre les titres, ce qui était impossible par le passé. Cette possibilité a une limite : les dépenses de personnel ne peuvent recevoir de crédits d'autres titres, mais il est possible de prélever des crédits sur les dépenses en personnel pour les affecter à d'autres titres. C'est ce que l'on appelle la fongibilité asymétrique. Dans la loi de finances initiale pour 2013, il existe, ainsi, 32 missions, pour 125 programmes.

Enfin, l'on trouve les actions qui déclinent au niveau le plus fin les objectifs du programme et les résultats à évaluer.