



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

La mise en œuvre de la loi de finances :
les crédits
(cours)

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - 1° moment : la répartition des crédits préalable à l'exécution budgétaire	4
A - La répartition des crédits entre les ministères	4
B - La répartition des crédits au sein de chaque ministère	5
II - 2° moment : la régulation des crédits concomitante à l'exécution budgétaire.....	6
A - Les changements d'affectation des crédits : les virements et transferts de crédits	6
B - Les modifications du montant des crédits : décrets d'avance, reports de crédits et annulation de crédits.....	8

INTRODUCTION

Une fois promulguée, la loi de finances doit être mise en œuvre par le Gouvernement. Son exécution, en termes de crédits, suit deux grandes étapes. Ainsi, le processus commence en amont de l'exécution budgétaire proprement dite par la répartition des crédits entre les ministères, puis au sein de chaque ministère (I). En effet, si la répartition des crédits entre les missions est décidée par le Parlement, celle entre les programmes d'une mission relève du pouvoir réglementaire. Pour autant, la compétence du Gouvernement est liée dans la mesure où la LOLF dispose que s'impose à lui la répartition fixée par les annexes explicatives jointes à la loi de finances. Il recouvre, cependant, une marge de manœuvre plus importante lorsqu'il s'agit de répartir les crédits au sein d'un programme.

Une fois les crédits répartis, commence l'exécution proprement dite. A ce stade, l'autorisation budgétaire s'impose, en principe, au Gouvernement, celui-ci devant respecter ce qui a été décidé par le Parlement, ou, alors, recourir au vote d'une loi de finances rectificative. Cependant, l'impératif de bonne gestion financière impose de lui laisser une certaine liberté pour faire varier les crédits ouverts en fonction des besoins : on parle, dans cette hypothèse, de régulation budgétaire (II). Ainsi, s'explique qu'existent différentes procédures permettant de modifier, en cours d'année, soit l'affectation des crédits, soit leur montant. Dans la première hypothèse, il s'agit de procéder à des virements ou des transferts de crédits, la distinction entre ces deux dispositifs tenant au fait de savoir si le changement est interne à un ministère ou s'il se fait entre deux ministères. Dans la seconde hypothèse, c'est le montant même des crédits que le Gouvernement peut modifier à la hausse comme à la baisse : l'on distingue les décrets d'avance, les reports de crédits ou les annulations de crédits. Ces différentes procédures existent depuis longtemps, mais la LOLF a renforcé leur encadrement, notamment en prévoyant une meilleure information du Parlement.

I - 1° MOMENT : LA REPARTITION DES CREDITS PREALABLE A L'EXECUTION BUDGETAIRE

Cette répartition se fait en deux temps : les crédits sont d'abord répartis entre les ministères, puis ventilés au sein de chaque ministère.

A - La répartition des crédits entre les ministères

Si la loi de finances fixe, par mission, une autorisation budgétaire globale en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ainsi qu'un plafond des autorisations d'emplois, la répartition plus fine des crédits par programme relève de la compétence du pouvoir réglementaire par le biais de décrets de répartition. Concrètement, l'article 44 de la LOLF prévoit que, dès la promulgation de la loi de finances, le Gouvernement prend des décrets répartissant par programme les crédits ouverts sur chaque mission et fixant, par programme, le montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel. Pour autant, la compétence du Gouvernement est liée dans la mesure où la LOLF dispose que s'impose à lui la répartition fixée par les annexes explicatives jointes à la loi de finances, éventuellement modifiées par le Parlement.

Si la quasi-totalité des crédits sont répartis de cette manière, il existe une masse budgétaire, beaucoup plus limitée, dont l'affectation est décidée, en cours d'année, en fonction de la survenance de situations exceptionnelles. Concrètement, ces crédits, dits globaux sont regroupés dans la mission « Provisions » et ont pour objet d'alimenter les programmes souffrant d'une insuffisance de crédits. Il existe deux dotations jouant ce rôle : la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles dont l'utilisation suppose un décret pris sur le rapport du ministre des finances et qui est destinée à faire face à des situations d'urgence, et la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations qui suppose un arrêté du ministre des finances.

B - La répartition des crédits au sein de chaque ministère

Une fois les crédits mis à disposition des ministres par programme par le biais des décrets de répartition, leur ventilation au sein de chaque programme suit plusieurs étapes. D'abord, chaque responsable de programme répartit les crédits entre les différents budgets opérationnels de programme (BOP) et assure la fongibilité asymétrique des crédits au niveau du programme. Ensuite, les responsables de BOP répartissent les moyens entre les responsables des unités opérationnelles (UO) : ces dernières sont les structures élémentaires de réalisation des actions du programme, et leurs responsables sont les seuls à pouvoir réaliser la fongibilité asymétrique au niveau du BOP. A partir de là, la structure budgétaire de chaque programme étant établie, les crédits sont, alors, gérés soit directement par le ministre ordonnateur principal, soit par des ordonnateurs secondaires bénéficiant d'une délégation. Les préfets sont, en principe, les ordonnateurs secondaires pour les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat ; ils peuvent, cependant, désigner des ordonnateurs secondaires délégués.

II - 2° MOMENT : LA REGULATION DES CREDITS CONCOMITANTE A L'EXECUTION BUDGETAIRE

En principe, l'autorisation budgétaire, c'est-à-dire le niveau et l'affectation des crédits, contenue dans la loi de finances initiale ne peut être modifiée que par le Parlement lui-même au travers du vote d'une loi de finances rectificative. Cependant, l'impératif de bonne gestion financière impose de laisser une certaine liberté au Gouvernement pour faire varier les crédits ouverts en fonction des besoins : on parle, dans cette hypothèse, de régulation budgétaire. L'atteinte à l'autorisation budgétaire donnée par les assemblées doit, cependant, s'apprécier au regard de la nature des crédits faisant l'objet de changements. L'on distingue, ainsi, les crédits limitatifs, dont le montant ne peut être dépassé, des crédits évaluatifs pour lesquels le Gouvernement peut aller au-delà de l'autorisation budgétaire. Concrètement, la LOLF pose le principe que tous les crédits sont limitatifs et que le caractère évaluatif est réservé à des crédits précisément identifiés, tels que ceux relatifs aux charges de la dette de l'Etat ou aux remboursements, restitutions et dégrèvements.

L'atteinte à ce qui a été décidé par le Parlement n'est véritablement effective que s'agissant des modifications apportées aux crédits limitatifs. En effet, lorsque sont en cause des crédits évaluatifs, le montant fixé par les parlementaires ne constitue qu'une prévision, de sorte que son dépassement par le Gouvernement ne constitue pas une réelle entorse à la volonté nationale, ceci d'autant plus que d'une part les commissions des finances des deux assemblées doivent être informées par le ministre des finances des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année, et que d'autre part les dépassements en cause doivent faire l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le projet de loi de finances suivant afférent à l'année concernée.

En revanche, lorsque sont en cause des crédits limitatifs, l'autorisation budgétaire ne peut, en principe, être modifiée. Cependant, par souci de bonne gouvernance des finances publiques, la LOLF prévoit différentes procédures permettant, en cours d'année, de modifier soit l'affectation des crédits, soit leur montant. Ces procédures existent depuis longtemps, mais la LOLF les a encadrées en prévoyant un droit d'information du Parlement.

A - Les changements d'affectation des crédits : les virements et transferts de crédits

Virements et transferts de crédits constituent une atteinte au principe de spécialité. En effet, selon ce dernier, les crédits doivent être spécialisés en fonction de dépenses déterminées. Dès lors, une modification des affectations des crédits en cours d'exécution vient contredire l'autorisation donnée par la loi de finances. La différence entre ces deux procédures tient au fait de savoir si le changement est interne à un ministère ou s'il se fait entre deux ministères.

✕ L'article 12 I de la LOLF prévoit la possibilité d'opérer des virements de crédits entre programmes d'un même ministère. Cette modification de la répartition des crédits est, cependant, limitée : ainsi, les virements ne peuvent dépasser 2 % des crédits ouverts par la loi de finances pour chacun des programmes concernés. Pour être valables, ces virements supposent un décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances après information des commissions des finances et des autres

commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat. Par ailleurs, l'utilisation des crédits transférés doit faire l'objet d'un compte-rendu spécial dans le rapport annuel de performance.

⌘ L'article 12 II de la LOLF permet des transferts de crédits entre programmes de ministères distincts, mais uniquement si ces crédits ont la même destination. A la différence de l'ordonnance de 1959 qui n'exigeait, pour ce faire, que de simples arrêtés d'autorisation du ministre des finances, la LOLF exige un décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances après information des commissions des finances et des autres commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat. Par ailleurs, l'utilisation des crédits transférés doit faire l'objet d'un compte-rendu spécial dans le rapport annuel de performance. Deux limites sont, cependant, posées : les transferts de crédits au profit du titre relatif aux dépenses de personnel d'un programme ne sont, ainsi, pas possibles à partir d'un autre titre d'un autre programme ; de même, le transfert ne peut avoir lieu qu'au profit d'un programme déjà prévu.

B - Les modifications du montant des crédits : décrets d'avance, reports de crédits et annulation de crédits

L'autorisation budgétaire peut, en cours d'année, faire l'objet de modifications dans son montant, à la hausse comme à la baisse. Trois grandes procédures doivent, alors, être distinguées, de même que deux dispositifs particuliers.

✕ Les décrets d'avance permettent d'augmenter, en cours d'année, le montant des crédits à la disposition du Gouvernement. Deux procédures doivent être étudiées.

- Il existe, ainsi, en premier lieu, les décrets d'avance pris en cas d'urgence, mais sans nécessité impérieuse d'intérêt général (art. 13 al. 1 à 3 de la LOLF). La LOLF encadre, cependant, strictement cette procédure. Ainsi, outre la nécessité d'une situation d'urgence, les décrets doivent être pris sur avis du Conseil d'Etat et après avis des commissions des finances des deux assemblées. Par ailleurs, l'ouverture des nouveaux crédits ne doit pas affecter l'équilibre budgétaire défini dans la dernière loi de finances, ce qui nécessite donc de diminuer certaines dépenses ou d'augmenter certaines ressources. Ensuite, leur montant ne peut dépasser 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année. Enfin, les nouveaux crédits doivent être obligatoirement ratifiés par la prochaine loi de finances, celle-ci étant, la plupart du temps, une loi de finances rectificative. Dans les faits, la prise de tels décrets est relativement fréquente.
- La deuxième situation est caractérisée par l'urgence et une nécessité impérieuse d'intérêt national (art. 13 al. 4 de la LOLF). Les conditions sont ici plus souples que dans la première hypothèse puisqu'il s'agit ici de faire face à des circonstances particulièrement graves. Ainsi, certes, le décret doit être pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'Etat et après information des commissions des finances des deux chambres, et les crédits ouverts doivent être ratifiés par une loi de finances dont le projet doit être immédiatement déposé ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement. Mais, même encadrée, cette procédure laisse une plus grande latitude d'action au Gouvernement dans la mesure où aucun plafond n'est fixé et où le respect de l'équilibre budgétaire de la dernière loi de finances n'est pas imposé. Pour autant, cette procédure n'est que rarement utilisée, les circonstances justifiant le recours à ce type de décrets d'avance se présentant rarement.
- Notons que ces deux procédures doivent être distinguées de celle où une insuffisance de crédits d'un programme est comblée par des crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles. En effet, dans ce dernier cas de figure, il n'y a pas ouverture de nouveaux crédits, mais simple changement de la répartition de crédits déjà existants.

✕ Autre procédure, les reports de crédit permettent de reporter des crédits d'un exercice sur l'autre : en d'autres termes, il s'agit de diminuer le montant des crédits de l'année N et de majorer ceux de l'année N+1. Cette procédure vise à permettre une gestion efficace des crédits : en effet, si de tels reports n'étaient pas possible, l'Administration serait incitée à consommer en fin d'année les crédits disponibles de peur de les perdre définitivement. Au plan de leur régime, ces reports sont plus faciles en matière d'autorisation d'engagement que de crédits de paiements. Ainsi, l'article 15-II al. 1 de la LOLF prévoit que les autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs par arrêté conjoint du ministre des finances et du ministre intéressé, de telle manière que les crédits du prochain exercice budgétaire s'en trouvent majorés. La seule limite est que ces crédits ne peuvent pas majorer les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel. Il en va de même en ce

qui concerne les crédits de paiement, mais le report est limité à 3 % du volume initial des crédits de paiement correspondants.

⌘ Par ailleurs, pour prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire prévu par la loi de finances, le Gouvernement peut procéder à des annulations de crédits, cette possibilité étant aussi valable pour les crédits devenus sans objet. Là encore, cette procédure est encadrée. Elle suppose, ainsi, un décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances après transmission pour informations aux commissions des finances et aux autres commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat. De plus, la LOLF prévoit que le montant des crédits annulés ne peut dépasser 1,5 % du montant des crédits alloués par les lois de finances de l'année. Notons aussi que la pratique des « gels de crédits », qui ne donne pas lieu à une annulation proprement dite, doit faire l'objet d'une information transmise aux commissions des finances des deux assemblées.

⌘ Enfin, il faut relever l'existence de deux procédures dérogatoires permettant de modifier à la hausse le montant des crédits ouverts par la loi de finances initiale. Le premier concerne ce que l'on appelle les rétablissements de crédits : il s'agit de procéder à l'annulation d'une dépense déjà réalisée par restitution des crédits aux programmes sur lesquels ces dépenses avaient été imputées ou d'ouvrir des crédits suite à la vente de biens dont l'Administration n'a plus besoin. L'on peut citer l'exemple du fonctionnaire percevant à tort un traitement et qui doit, alors, le reverser au Trésor. Second dispositif, les fonds de concours constituent des fonds versés par des personnes morales ou physiques qui sont portés en recettes et affectés conformément à l'intention du donateur.