



La référence du droit en ligne



Les principes budgétaires (cours)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Le principe d'annualité	4
La signification du principe.....	4
Les aménagements du principe	5
1 - La fonction de programmation de l'Etat	5
2 – L'objectif de meilleure gouvernance des finances publiques	6
3 – Dispositifs divers.....	7
II – Le principe d'unité.....	8
La signification du principe.....	8
Les aménagements du principe	10
1 – Les budgets annexes et les comptes spéciaux	10
2 – La débudgétisation	11
3 - Les budgets autonomes.....	11
III - Le principe d'universalité budgétaire.....	12
Le principe de non-compensation.....	12
Le principe de non-affectation	13
IV - Le principe de spécialité budgétaire	14
La signification du principe.....	14
Les dérogations au principe	15
V – Le principe de sincérité budgétaire.....	16
VI – Les principes politico-économiques.....	17

Introduction

L'adoption des lois de finances a progressivement été soumise au respect d'un ensemble de principes budgétaires destinés à encadrer l'action de l'Etat en matière de finances publiques. A l'origine, ces principes, au nombre de quatre – l'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité - avaient exclusivement pour but de permettre au Parlement de contrôler les dépenses et les recettes publiques. Mais, les difficultés financières persistantes depuis une quarantaine d'année ont favorisé l'émergence de principes d'inspiration économique, tels que la bonne gestion financière et l'équilibre budgétaire, qui, s'ils ne sont pas juridiquement contraignants, revêtent un poids politique non négligeable. L'ajout de ces principes répond, alors, à la double exigence qui s'impose à l'action publique de nos jours : transparence et performance.

Si les principes juridiques gardent toute leur autorité, il faut noter que chacun d'entre eux a progressivement fait l'objet de divers aménagements ou dérogations destinés à prendre en compte les différentes exigences qui s'imposent aux politiques publiques. Pour autant, le cœur originel de ces principes reste valable. Ainsi, le principe d'annualité (I) impose que l'autorisation de l'impôt et de la dépense soit donnée chaque année par les représentants de la Nation afin de permettre un contrôle régulier des finances publiques par le Parlement. Quant au principe d'unité (II), il implique que toutes les dépenses et toutes les recettes soient réunies en un seul document soumis au vote des parlementaires. Le principe d'universalité (III) est lui plus complexe ; il recouvre, ainsi, deux principes : le principe de non-compensation implique de présenter un budget brut et non net, ce qui interdit de présenter simplement un solde ; quant au principe de non affectation, il commande qu'aucune recette ne soit affectée directement au financement d'une dépense particulière. Dernier principe classique, le principe de spécialité budgétaire (IV) impose que la loi de finances spécifie l'objet de chaque dépense de manière à ce que les parlementaires connaissent précisément la destination des crédits budgétaires et votent en connaissance de cause. Notons, d'ores et déjà, que la mise en œuvre de ce principe a profondément été remaniée par la LOLF qui a délaissé une présentation en fonction de la nature de la dépense, au profit d'une structuration du budget en fonction de la finalité des dépenses. Récemment, un autre principe juridique est apparu : il s'agit du principe de sincérité budgétaire (V). Celui-ci implique l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations budgétaires fournies par l'Etat. Il faut, cependant, noter que son contenu normatif demeure largement réduit.

A coté de ces principes juridiques, se sont développés, du fait de la crise économique et de l'importance des déficits publics, des principes qui enrichissent le droit financier d'une vision économique : le principe de bonne gestion financière et le principe d'équilibre budgétaire, le but étant que le budget ne grève pas la croissance économique (VI). Si ces principes ne sont pas à proprement parler contraignants juridiquement, même si le second tend, sous l'influence du droit communautaire, à se rapprocher de plus en plus du statut de véritable règle de droit, ils n'en présentent pas moins un poids politique et économique important.

I – Le principe d'annualité

Comme son nom l'indique, le principe d'annualité impose que le vote du budget de l'Etat ait lieu annuellement. Pour autant, ce principe connaît des aménagements.

La signification du principe

Ce principe est apparu à la Révolution française, car il n'y avait pas eu de consultation sur l'impôt et les finances publiques entre 1615 et 1789. Fut donc posé le principe du vote parlementaire annuel de la loi de finances elle-même applicable pour une année d'exercice budgétaire : en d'autres termes, l'autorisation de l'impôt et de la dépense doit être donnée chaque année par les représentants de la Nation afin de permettre un contrôle régulier des finances publiques par le Parlement. La consécration de ce principe s'est faite en deux temps : c'est, d'abord, la Constitution de 1791 qui imposa l'annualité, mais uniquement en matière de levée de l'impôt ; pour les dépenses, il fallut attendre la loi du 26 mai 1817. Ce principe sera repris par l'ordonnance du 2 janvier 1959, et bien sur par la LOLF dans son article 6. Des règles identiques existent en matière de budgets des collectivités locales et des établissements administratifs. Plus précisément, ce principe veut que le premier article des lois de finances autorise chaque année la perception de l'impôt, et que l'autorisation parlementaire des dépenses ne vaille que pour un an. Cela suppose, donc, que le budget soit voté avant le début de l'exercice, résultat obtenu par des règles strictes en matière de délais de dépôt du projet de loi de finances, de vote et de promulgation. Au plan pratique, si en France, l'exercice budgétaire coïncide avec l'année civile, dans d'autres pays ce n'est pas le cas : ainsi, aux Etats-Unis, l'année budgétaire commence le 1^o Octobre, pour la Grande-Bretagne et le Japon c'est le 1^o Avril.

Au plan comptable, la mise en œuvre du principe d'annualité suppose de savoir comment rattacher une opération à un budget donné. En la matière, deux systèmes existent. Le premier est le système de la gestion, ou des comptes de caisse : ici, le critère de comptabilisation est le moment où l'opération est effectivement payée ou encaissée. Le second système est celui de l'exercice, ou des droits constatés : ici, les opérations exécutées sont rattachées à l'exercice budgétaire pour lequel elles ont été autorisées, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. Sous le régime de l'ordonnance de 1959, c'était le système des comptes de caisse qui était retenu ; la LOLF abandonne ce système au profit de celui des droits constatés, celui-ci permettant d'obtenir une image précise de la situation patrimoniale de l'Etat.

Les aménagements du principe

Si le principe d'annualité a l'avantage de permettre un contrôle régulier des finances publiques par le Parlement, il présente l'inconvénient de conduire à des politiques de court terme. Or, l'élaboration de projets cohérents, notamment en matière économique et de maîtrise des dépenses publiques, suppose d'avoir une vision à moyen ou long terme. Des aménagements ont donc été apportés au principe afin de permettre à l'Etat d'avoir une vision pluriannuelle des finances publiques, garantie d'efficacité. Notons, cependant, avant de commencer l'existence des lois de finances rectificatives qui constituent, en raison de leur portée infra-annuelle, une dérogation à la règle du vote annuel. Par ailleurs, à côté des aménagements juridiques dont l'exposé va suivre, le principe d'annualité subit, de fait, des atteintes liées à l'exigence de continuité de l'Etat : par exemple, le recrutement de fonctionnaires engage l'Etat sur plusieurs années, il en va de même lorsqu'il emprunte. Toutes ces dépenses se traduisent, dans les faits, par des engagements pluriannuels. De fait, le Parlement ne peut s'opposer à la reconduction de ces dépenses sans remettre en cause la continuité de l'Etat. Excepté deux dispositifs divers, les aménagements au principe d'annualité organisés par le droit s'orientent autour de deux exigences principales : la fonction de programmation de l'Etat et l'objectif de meilleure gouvernance des finances publiques.

1 - La fonction de programmation de l'Etat

Si l'on se place au plan de la fonction de programmation de l'Etat, il faut noter que lorsque l'Etat engage des opérations d'investissement qui s'échelonnent sur plusieurs années, comme c'est le cas depuis la Seconde Guerre mondiale, il est bon que celui-ci dispose de moyens d'encadrer ces dépenses de façon pluriannuelle. La fonction de programmation attribuée à l'Etat dans le but, notamment, de réguler l'activité économique a donc amené le législateur à prévoir des dispositifs permettant d'engager des dépenses sur plusieurs exercices. L'on rencontre d'abord ce que l'on appelle les lois de programme : prévues par l'article 34 de la Constitution, il s'agit de lois ordinaires, intervenant principalement dans les domaines militaire, de l'outre-mer ou de la recherche, dont le but est de prévoir à titre indicatif les sommes allouées sur plusieurs années à une politique donnée. Mais, ces lois restent des lois ordinaires n'ayant aucun effet contraignant : en effet, pour se réaliser, les crédits doivent être votés chaque année par une loi de finances.

Mais, le dispositif le plus intéressant concerne ce qu'il est convenu d'appeler les autorisations d'engagement : ces dernières permettent des engagements pluriannuels de dépenses, c'est-à-dire des dépenses ne donnant pas lieu à un paiement intégral au cours de l'année de paiement. En d'autres termes, elles consistent à inscrire dans le budget, sans recettes correspondantes, des crédits permettant de rendre l'Etat débiteur sur plusieurs années. Ce système existait sous l'emprise de l'ordonnance de 1959 sous l'appellation d'autorisations de programme : celles-ci concernaient uniquement les dépenses d'investissement et avaient une validité indéfinie, sauf en cas d'annulation expresse. La LOLF est venue rationaliser ce système. Dorénavant, on parle d'autorisations d'engagement, et ces dernières concernent aussi bien les dépenses de fonctionnement, à l'exception des dépenses de personnel, que les dépenses d'investissement. Concrètement, l'on distingue les autorisations d'engagement qui permettent d'engager des dépenses sur plusieurs années et les crédits de paiements qui, eux, ont une validité annuelle.

Cet aménagement au principe d'annualité est, cependant, strictement encadré. Ainsi, les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Surtout, les autorisations d'engagement doivent se concrétiser en crédits de paiement votés chaque année par le Parlement, ces derniers constituant la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées dans l'année pour couvrir les engagements contractuels dans le cadre des autorisations d'engagement. Par ailleurs, une autorisation d'engagement qui n'aurait pas été mise en œuvre avant la fin de l'année au titre de laquelle elle avait été autorisée, du fait par exemple d'un contrat non signé à temps, perdrait sa validité. Ainsi, les crédits inutilisés ne pourraient, en principe, être valablement engagés que sur la base d'une nouvelle autorisation donnée par la loi de finances

suivante. La LOLF prévoit, cependant, une exception à cette règle. En effet, les autorisations d'engagement disponibles en fin d'année sur un programme peuvent être reportées sur le même programme par le biais d'un arrêté du ministre des finances et du ministre concerné.

2 – L'objectif de meilleure gouvernance des finances publiques

Au fur et à mesure de l'accroissement des déficits publics, s'est faite jour l'idée selon laquelle le retour à l'équilibre budgétaire ne pourrait être obtenu sans une vision pluriannuelle des finances publiques. Un premier pas est franchi avec la loi d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques, mais cette dernière ne prévoyait que des objectifs globaux en matière de dépenses et de recettes. L'évènement décisif vint de l'Union européenne. En effet, du fait de la mise en place de la monnaie unique et du Pacte de stabilité et de croissance qui en a découlé, l'Europe imposa aux Etats-membres de présenter chaque année à la Commission européenne un programme triennal de stabilité décrivant la stratégie budgétaire de l'ensemble des administrations publiques.

Ces exigences vont être traduites au plan national par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui modifie l'article 34 de la Constitution ; ce dernier prévoit désormais : « Des lois de programmation définissent les objectifs de l'action de l'Etat. Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Cette réforme vient, ainsi, consacrer la pluriannualité budgétaire, avec pour objectif d'assurer une meilleure gouvernance des finances publiques, tant en ce qui concerne la maîtrise des dépenses publiques, que la prévisibilité des recettes. Concrètement, sont créées les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques qui sont des lois ordinaires dont le but est de définir pour l'ensemble des administrations publiques les orientations pluriannuelles des finances publiques à moyen terme, avec l'obligation de s'inscrire dans l'objectif d'équilibre des comptes publics. Ces lois déclinent, alors, des objectifs pour chacun des acteurs de la dépense publique : en effet, la stratégie des finances publiques est une stratégie toutes administrations publiques confondues qui porte non seulement sur le champ de l'Etat, couvert par la loi de finances, celui de la Sécurité sociale, couvert par la loi de financement de la sécurité sociale, mais aussi celui des collectivités territoriales, de l'assurance-chômage et des régimes complémentaires de retraite. Ces lois ont pour objectif de renforcer la visibilité des gestionnaires publics et d'assurer le respect de la norme de dépenses, afin de maîtriser les déficits publics. La loi de programmation définit, ainsi, de nouvelles règles permettant de s'assurer que la trajectoire des comptes publics sera respectée.

Ces lois prévoient un plafond global de dépense de l'Etat et des plafonds de dépenses pour chaque mission, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, et ce, sur trois années. Ces plafonds sont impératifs les deux premières années, et ajustables la troisième dans le cadre du plafond global de dépense et de l'économie générale de la programmation. Concrètement, la première annuité, les plafonds de dépenses établis au niveau des missions et la répartition des crédits par programmes sont ceux inscrits en loi de finances initiale de l'année considérée et présentent ainsi un caractère définitif. S'agissant de la deuxième annuité, les plafonds de dépenses des missions sont considérés comme non révisables. Ils peuvent toutefois être révisés dans certains cas exceptionnels. La répartition des crédits entre les programmes d'une mission, prévue lors de l'élaboration du budget triennal, peut en revanche être révisée dans le respect du plafond de la mission. Pour la dernière annuité, en revanche, les crédits par mission peuvent faire l'objet d'ajustements complémentaires, dans le respect du plafond global de dépense et de l'économie générale de la programmation. Cette troisième année « révisée » de la programmation constitue dès lors le point de départ du nouveau budget pluriannuel portant sur les trois années suivantes.

Enfin, il faut noter que la loi organique du 17 Décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques modifie les procédures budgétaires conformément aux principes du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union

européenne du 2 mars 2012. C'est, ainsi, que cette loi organique confie aux lois de programmation pluriannuelles des finances publiques le soin de mettre en œuvre la "règle d'or" fixée par le TSCG. Les lois de programmation devront donc désormais fixer un objectif de déficit "structurel", c'est-à-dire corrigé des variations de la conjoncture, qui ne pourra pas dépasser 0,5 % du PIB, conformément à ce que prévoit le TSCG. Une trajectoire pluriannuelle sera définie pour l'ensemble de la période couverte, d'une durée minimale de trois années civiles. A cette fin, sera désormais présenté dans les projets de lois de finances initiales, rectificatives et de règlement, ainsi que dans les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale, un article liminaire présentant les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques permettant de vérifier le respect de cette trajectoire.

3 – Dispositifs divers

⌘ D'abord, avec ce que l'on nomme la période complémentaire, les dépenses de l'exercice N peuvent être imputées par les comptables jusqu'au 20^e jour de l'exercice N+1. Cela signifie que des dépenses réalisées les 20 premiers jours de N+1 viennent s'imputer sur les crédits ouverts par la loi de finances de N et non sur ceux ouverts par la loi de finances de N+1.

⌘ Par ailleurs, il est aussi possible de reporter des crédits non consommés ou partiellement consommés en fin d'année sur la dotation de l'année suivante. De cette façon, les gestionnaires sont dissuadés de dépenser, voire gaspiller, leurs crédits de peur qu'ils soient annulés. Cependant, ces reports sont strictement encadrés par la LOLF : ainsi, ceux-ci supposent un arrêté du ministre des finances et du ministre intéressé et ne peuvent excéder 3 % des crédits initiaux, ce plafond pouvant être relevé par une loi de finances, sauf pour les dépenses de personnel. A l'inverse, des crédits peuvent être engagés par anticipation sur les crédits de l'année suivante dans les conditions fixées par la loi de finances.

II – Le principe d'unité

Le principe d'unité budgétaire connaît, de nos jours, et du fait de l'imbrication des différentes branches des finances publiques, un regain d'intérêt. Mais, comme tous les grands principes budgétaires, il souffre certains aménagements.

La signification du principe

Ce principe, ignoré par les traditions budgétaires de certains pays comme le Japon et les Etats-Unis, n'a été consacré que tardivement en France, en l'occurrence par le décret du 31 Mai 1862. Il réapparaît en 1956, puis est repris par l'ordonnance de 1959 et la LOLF en 2001. Ainsi, l'article 6 de cette dernière prévoit que « toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général ». Concrètement, le principe d'unité signifie que toutes les dépenses et toutes les recettes doivent être réunies en un seul document qui doit être soumis au vote du Parlement. En d'autres termes, c'est l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat qui doit être prévu, autorisé et exécuté dans un compte commun selon des règles et une nomenclature communes. L'objectif est donc, on l'aura compris, de permettre au Parlement d'avoir accès à l'ensemble des éléments composant le budget, de manière à ce que celui-ci se prononce en connaissance de cause et puisse exercer un contrôle réellement efficace du budget.

Ce souci d'unité prend, de nos jours, de l'ampleur du fait que les ressources de chaque branche des finances publiques – finances de l'Etat, des collectivités locales et de la Sécurité sociale - sont de plus en plus imbriquées. On passe, ainsi, d'une unité budgétaire à une unité des finances publiques. Cette quête d'unité s'est traduite par la création, en 2006, de divers organismes chargés de piloter les trois branches des finances publiques, à savoir la Conférence et le Conseil des finances publiques, qui regroupent des représentants du Gouvernement, du Conseil économique et social, du Parlement, des associations d'élus locaux, des partenaires sociaux, des organismes de protection sociale obligatoire et de l'Administration. L'une des missions de ces organismes est de décloisonner les différents acteurs intervenant dans ces matières, avec l'idée sous-jacente de maîtriser et rationaliser la dépense publique, objectif qui, du fait de l'imbrication de l'ensemble des finances publiques, ne peut être atteint que par une concertation de tous les acteurs : à titre d'exemple, l'on peut noter que de nombreuses ressources des collectivités locales proviennent de transferts d'impôts d'Etat au profit de ces dernières. Le système financier public étant complexe, la création de ces instances est un pas de plus vers une régulation globale des finances publiques. C'est aussi le signe de la prise de conscience de la gravité de la situation française.

Enfin, il faut noter la création par la loi organique du 17 Décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques d'un Haut conseil des finances publiques (HCFP) chargé de veiller au respect par les lois de programmation mais également par les lois financières annuelles de l'objectif de déficit "structurel" de 0,5 % maximum du PIB conformément à ce que prévoit le TSCG au sein de l'Union européenne. Organisme indépendant, le HCFP est chargé de rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques associées aux principaux textes financiers (projets de loi de programmation des finances publiques, projets de loi de finances annuelles (mais aussi rectificatives et de règlement), projets de lois de financement de la Sécurité sociale, programme de stabilité européen) et sur la conformité des projets de lois financières annuelles à la trajectoire de solde structurel déterminée dans la loi de programmation, à relever les écarts importants en exécution par rapport à cette trajectoire des finances publiques et à s'exprimer publiquement, le cas échéant, sur la nécessité de déclencher un mécanisme de correction, c'est-à-dire de prévoir la mise en œuvre de mesures de redressement pour revenir à la trajectoire de solde

structurel initialement prévue. Placé auprès de la Cour des comptes et présidé par son Premier président, il est composé d'experts dans les domaines de l'économie et des finances publiques.

Les aménagements du principe

Outre le fait que l'unité peut, dans les faits, être mise à mal par l'existence, à côté de la loi de finances, de multiples annexes très volumineuses qui en développent la portée (rapports, tableaux, divers fascicules), il faut relever l'existence de 4 grands aménagements apportés à ce principe.

1 – Les budgets annexes et les comptes spéciaux

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, les budgets annexes et les comptes spéciaux ne constituent pas 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.

⌘ 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. 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^e siècle et retracent des mouvements de fonds financés par des recettes ayant une affectation particulière. Mais c'était devenu, au milieu du 20^e siècle, notamment dans la phase de reconstruction qui succéda à la Seconde Guerre mondiale, 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 6 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. 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. 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.
- Il y a ensuite les comptes spéciaux non dotés de crédits, pour lesquels sont votés des autorisations de découvert 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.

2 – La débudgétisation

La débudgétisation des dépenses consiste à transférer hors du budget de l'Etat certaines charges ; en d'autres termes, ce sont d'autres personnes morales qui assument ces dernières. Cette pratique a d'abord commencé avec les budgets extraordinaires justifiés par des circonstances particulières, comme une expédition militaire, puis s'est développé de façon plus ponctuelle. Ainsi, en 1982, le Fonds spécial des Grands Travaux, géré sous la forme d'un établissement public, a assumé les dotations budgétaires pour l'équipement routier, les subventions aux transports collectifs et la réhabilitation du logement. Ce procédé conduit à masquer la situation d'ensemble des finances publiques, et par voie de conséquence les déficits. C'est pour cela que cette pratique est très encadrée. En effet, le Conseil constitutionnel ne valide de telles dispositions que s'il s'agit de dépenses ne présentant pas un caractère permanent. Il est, ainsi, interdit à l'Etat de débudgétiser les retraites des agents de l'Etat, les traitements et les cotisations sociales des fonctionnaires ou encore les charges de la dette.

3 - Les budgets autonomes

Les interventions de l'Etat s'étant diversifiées, se sont développés des budgets de personnes publiques distinctes de l'Etat, mais qui n'en sont que des démembrements. Ces personnes ne sont pas dotées d'une réelle autonomie, à la différence des collectivités territoriales. Pour autant, ces budgets restent extérieurs non seulement au budget de l'Etat, mais à la loi de finances elle-même, ce qui ne permet pas au Parlement d'avoir une vision globale de la situation des finances publiques de l'Etat.

III - Le principe d'universalité budgétaire

Ce principe recouvre deux principes : celui de non-compensation et celui de non-affectation. Il est, alors, possible, pour chacun d'entre eux, d'examiner leur signification et les dérogations qui leurs sont apportées.

Le principe de non-compensation

✕ La règle de non-compensation, dite aussi du produit brut, implique de présenter un budget brut et non net. En d'autres termes, les dépenses et les recettes doivent être inscrites dans le budget pour leur montant intégral, c'est-à-dire brut. Il n'est donc pas possible d'inscrire un solde, après contraction de telles ou telles dépenses et recettes relativement à une activité ou une mission déterminée. Cette exclusion de ce que l'on appelle le produit net a pour but de permettre au Parlement d'avoir une connaissance détaillée de toutes les opérations. En effet, si la compensation était admise, il serait possible de dissimuler certaines charges, ce qui nuirait à la lisibilité et à la sincérité du budget.

✕ Comme tout principe, le principe de non-compensation connaît des dérogations.

- Les premières concernent certaines catégories de fonds spéciaux du Trésor qui, du fait de l'impossibilité de faire a priori des prévisions lors du vote de la loi de finances, ne peuvent qu'enregistrer a posteriori le résultat des opérations réalisées ; ces comptes ne présentent, alors, qu'un solde. Il s'agit principalement des comptes de commerce, des comptes d'opérations monétaires et des comptes de concours financiers.
- La seconde dérogation majeure concerne ce que l'on appelle les prélèvements sur recettes : ils consistent à déduire du montant des recettes brutes de l'Etat un certain montant évalué par la loi de finances et reversé à des tiers, en l'occurrence les collectivités locales et l'Union européenne. Ces prélèvements constituent de véritables dépenses, mais apparaissent, par un artifice juridique, comme des recettes négatives. Dans la loi de finances initiale pour 2013, ces prélèvements s'élèvent à plus de 55,7 M €. Cette dérogation au principe de non-compensation a été jugée valide par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 Décembre 1982. Depuis, la LOLF a encadré ces dispositifs de conditions : ainsi, ces prélèvements doivent avoir en vue de couvrir des charges incombant aux collectivités locales ou à l'Union européenne ou de compenser des exonérations, réductions ou plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales ; par ailleurs, les prélèvements sur recettes doivent être motivés dans une annexe spécifique et faire l'objet d'un vote séparé dans la première partie de la loi de finances.
- Autre procédé, les infractions occultes : elles consistent pour un administrateur à déduire du montant de ses achats la vente de vieux matériaux à son fournisseur. Dans ce cas, l'Administrateur se trouve dans une situation irrégulière, on dit qu'il est comptable de fait.

Le principe de non-affectation

✕ Ce principe implique qu'aucune recette ne soit affectée directement au financement d'une dépense particulière. Autrement dit, l'ensemble des recettes font masse et couvrent l'ensemble des dépenses, et ce de façon indifférenciée. Cette règle vise à éviter des revendications catégorielles, le but étant de garantir l'intérêt général. En effet, s'il n'en allait pas ainsi, des contribuables pourraient, par exemple, exiger que le produit des impôts qu'ils ont payé soit affecté au financement de dépenses susceptibles de leur être profitable. En d'autres termes, le pouvoir politique ne serait plus le serviteur de l'intérêt général, mais l'esclave de revendications particulières. Le principe de non-affectation apparaît, alors, comme un principe anti-démagogique, et donc profondément démocratique. Ce principe trouve une application dans le domaine de la comptabilité publique avec le principe d'unité de caisse assuré par le Trésor public : ainsi, une caisse unique regroupe toutes les dépenses et toutes les recettes publiques.

✕ Ce principe connaît certaines exceptions. Les premières sont déjà connues : il s'agit des budgets annexes et des comptes spéciaux. Mais, il existe trois autres dérogations permettant de procéder à des affectations de recettes.

- La plus importante est la procédure des fonds de concours. Ces derniers permettent d'affecter directement à une Administration donnée les contributions d'une autre collectivité publique, d'une entreprise, d'une personne privée à un projet d'intérêt général. Dans cette hypothèse, l'on comprend aisément que le principe même des fonds de concours est de rattacher une ressource à une dépense déterminée. En effet, la personne qui verse les fonds, ne le fait qu'à la condition que ces derniers financent une dépense bien précise : ainsi se justifie la raison d'être des fonds de concours. Les plus connus sont les fonds financés par les collectivités locales et destinés à la mise en œuvre d'un investissement d'intérêt local mais réalisé par l'Etat, ou les legs et donations à des personnes publiques. Si sous le régime de l'ordonnance de 1959, le Gouvernement disposait en la matière d'une grande liberté, la LOLF impose désormais que ces fonds soient évalués, en crédits et en dépenses, par la loi de finances.
- L'autre procédure est l'attribution de produits : ici, il s'agit de permettre la rémunération des services rendus par une Administration. En d'autres termes, on affecte au service auteur de la prestation les recettes tirées de cette activité.
- Troisième procédure, le rétablissement de crédit : cette procédure permet, en cas de dépense erronée, le remboursement des fonds à l'Administration concernée, et non au budget général.
- Dernière procédure, les affectations de recettes fiscales : elles consistent à affecter, totalement ou partiellement, à une personne morale autre que l'Etat une ressource établie initialement au profit de ce dernier.

IV - Le principe de spécialité budgétaire

Ce principe, dont la signification doit d'abord être précisée, connaît certaines dérogations.

La signification du principe

L'efficacité du contrôle exercé par le Parlement, lors du vote de la loi de finances initiale et de celui de la loi de règlement, suppose que les parlementaires connaissent précisément la destination des crédits budgétaires. Le principe de spécialité budgétaire impose donc que la loi de finances spécifie l'objet de chaque dépense. Cette règle s'est imposée progressivement : ainsi, la loi du 25 Mars 1817 imposa le vote des crédits par ministères, puis l'ordonnance du 1^{er} Septembre 1827 renforça ce dispositif en prévoyant que le budget soit voté par section de ministères. Quant au vote des crédits par chapitre, il a été institué sous la monarchie de Juillet par la loi du 29 Janvier 1831. Plus près de nous, l'ordonnance de 1959 repris cette présentation par chapitres : ainsi, les crédits étaient spécialisés en fonction de la nature économique de la dépense : dépense de fonctionnement, dépense de personnel et dépense d'investissement. Si cette présentation permettait de suivre ce que devenait chaque euro voté, elle ne permettait pas de mesurer le degré d'efficacité de la dépense publique.

C'est pour cela que la LOLF a changé les règles de présentation des dépenses en optant pour une présentation fonctionnelle, c'est-à-dire axée sur la finalité de la dépense, dont l'objectif est de concilier le nécessaire contrôle parlementaire et le souci d'efficacité des politiques publiques, que la liberté accordée aux gestionnaires et la nouvelle structuration des lois de finances sont censées permettre. L'on passe, alors, d'un budget de moyens à un budget de résultats. Concrètement, l'on trouve dorénavant trois subdivisions : les missions regroupent des programmes qui, eux-mêmes, sont composés d'actions. En premier lieu donc, les missions, qui ne peuvent être créées que par une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale, comprennent un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie et relevant d'un ou plusieurs ministères, ce qui permet d'assurer une transversalité budgétaire lorsque l'efficacité de la dépense publique le commande. Ces missions sont composées d'un ensemble de programmes : il s'agit d'un ensemble d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. Le but est ici de permettre une meilleure efficacité de la dépense publique par une identification claire du responsable de la gestion du programme. Les programmes conservent, cependant, un élément de présentation par nature ; en effet, au sein de chaque programme, les crédits sont répartis en 7 titres : dotation 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'opérations financières. Quant aux actions, il s'agit d'un découpage qui identifie les moyens et les modes d'action des acteurs d'un programme ; il s'agit du plus petit niveau de spécialisation budgétaire. Dans la loi de finances initiale pour 2013, l'on trouve : 30 missions, environ 130 programmes (contre 850 chapitres avec l'ancienne présentation) et 620 actions. Ces chiffres sont restés relativement stable depuis l'entrée en vigueur de la LOLF.

Les dérogations au principe

L'on trouve deux grandes catégories de dérogations.

La première correspond aux virements et aux transferts de crédit qui permettent une modification des affectations de crédits en cours d'exécution, ce qui vient, alors, contredire les autorisations données par la loi de finances. Concrètement, les virements de crédit permettent de modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère, mais ils ne peuvent dépasser 2 % des crédits ouverts par la loi de finances pour chacun des programmes concernés. Quant aux transferts de crédits, ils se font entre programmes de ministères distincts, mais uniquement si ces crédits ont la même destination. Ces deux procédures sont, cependant, encadrées en ce qu'elles nécessitent un décret pris sur rapport du ministre des finances, après information des commissions des finances et des autres commissions concernées.

La seconde comprend des dérogations plus ciblées : il s'agit de dotations pour lesquelles l'affectation des crédits est décidée, non par le Parlement, mais par le Gouvernement. Il y a d'abord la dotation pour dépenses accidentelles ou imprévisibles destinée à financer des dépenses connues mais dont le montant est difficilement prévisible, telles que les frais de voyages officiels par exemple, des dépenses provisionnées, comme celles afférentes à des élections à la suite d'une dissolution de l'Assemblée nationale, ou encore des dépenses imprévisibles par nature, notamment celles liées aux catastrophes naturelles. Il y a ensuite la dotation relative aux fonds spéciaux : ici le Parlement vote leur montant global sans en connaître la destination, même si, depuis 2002, le Gouvernement doit détailler leur contenu, sauf en ce qui concerne les fonds affectés à la DGSE.

Il faut, pour conclure, noter deux atteintes, toutes relatives, apportées au principe de spécialité. La première concerne ce que l'on nomme la fongibilité asymétrique qui permet aux gestionnaires publics de changer l'affectation des crédits au sein d'un programme donné, la seule limite étant l'interdiction d'abonder les crédits affectés aux dépenses de personnel à partir de crédits initialement réservés à d'autres dépenses. Enfin, en matière de dépenses, si l'autorisation parlementaire est nécessaire et ne peut être dépassée, le Gouvernement garde la liberté d'utiliser ou non les crédits inscrits en loi de finances : dès lors, un crédit inutilisé est, de fait, détourné de sa finalité.

V – Le principe de sincérité budgétaire

Ce principe implique l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations budgétaires fournies par l'Etat. Plus précisément, il se compose de trois éléments : une sincérité dans le contenu de la loi de finances, une sincérité dans les évaluations opérées, ce qui interdit les sous-estimations des dépenses et les surévaluations des recettes, et une sincérité des informations données au Parlement par le Gouvernement. Ce principe, d'abord apparu en matière de finances locales, a été consacré par l'article 32 de la LOLF, après plusieurs décisions du Conseil constitutionnel. Cet article prévoit, ainsi, que « les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ». Pour autant, l'examen de la jurisprudence du Conseil constitutionnel atteste que ce principe ne dispose pas encore d'un véritable contenu contraignant. En effet, à l'heure actuelle, seule une disposition révélant de la part du Gouvernement une intention de modifier l'équilibre du budget, en ignorant délibérément des informations disponibles au moment de l'élaboration de la loi de finances, pourrait donner lieu à une annulation par le Conseil constitutionnel. C'est donc une conception relativement souple de ce principe qui est retenue, limitée à l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances. Le principe de sincérité budgétaire apparaît, alors, comme la traduction juridique en matière financière de l'exigence de bonne foi. Cette position s'explique probablement par le fait que les prévisions contenues dans les lois de finances initiales et rectificatives relevant d'une certaine subjectivité et présentant un haut degré de technicité pour lequel le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'une capacité d'expertise suffisante, la Haute juridiction préfère limiter son contrôle à celui des erreurs manifestes. A l'inverse, lorsqu'il dispose d'éléments objectifs, comme c'est le cas avec les lois de règlement, le juge constitutionnel adopte une attitude plus exigeante puisqu'il demande le respect de la règle de l'exactitude des comptes. Le contrôle de la sincérité du budget exécuté se voit, par ailleurs, renforcé par l'existence, depuis 2006, de la mission de certification des comptes publics attribuée à la Cour des comptes. En effet, cette dernière s'assure que les comptes de l'Etat soient réguliers, sincères, et donnent une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. Concrètement, la certification est une mission d'audit externe des comptes qui consiste à exprimer une opinion sur la conformité des comptes au référentiel comptable qui leur est applicable. Cette opinion ne se limite pas à la régularité des comptes, elle conduit à se prononcer également sur leur sincérité, ce qui la distingue de la vérification. Cela donne au Parlement et aux ministères une assurance supplémentaire de disposer d'une comptabilité générale fiabilisée. Le certificateur peut exprimer quatre types d'opinion : la certification sans réserve, la certification avec réserves, l'impossibilité de certifier et le refus de certification. Le sixième exercice de certification des comptes a été mené au printemps 2012 sur les comptes de l'Etat de l'exercice 2011. La Cour des comptes a rendu le 30 mai 2012 son avis et a assorti la certification des comptes 2011 de 7 réserves.

Au final, le contrôle du respect du principe de sincérité budgétaire, même affecté de nombreuses lacunes, a considérablement progressé ces dernières années. Gageons que la jurisprudence constitutionnelle à venir devrait en préciser la portée, alors surtout que la révision constitutionnelle du 23 Juillet 2008 a inséré dans la Constitution un article 47-2 prévoyant que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

VI – Les principes politico-économiques

Jusqu'à présent les principes budgétaires étaient d'ordre exclusivement juridique : il ne s'agissait que de permettre le contrôle par les représentants du peuple de l'emploi des deniers publics. Mais, depuis quelques années se sont imposés des principes qui, s'ils ne sont pas à proprement parler contraignants juridiquement, du moins pas encore, n'en présentent pas moins un poids politique et économique. L'on en trouve principalement deux, qui enrichissent le droit financier d'une vision économique.

⌘ D'abord, du fait de la crise économique qui limite les rentrées budgétaires et impose de maîtriser les dépenses publiques, s'est fait jour la nécessité d'une plus grande efficacité de la dépense publique. En d'autres termes, l'utilité de la dépense publique est reconnue, mais celle-ci doit être maximisée : se trouve, ainsi, mis en avant le principe de bonne gestion financière. Au départ, ce principe concernait essentiellement l'exécution du budget : il s'agissait, ainsi, de rechercher le moindre coût, le meilleur rapport coût/résultat et la conformité des dépenses effectuées aux objectifs fixés. Dorénavant, le principe de bonne gestion financière s'applique de plus en plus à l'établissement du budget. C'est le cas en France depuis l'adoption de la LOLF puisque la nouvelle structuration des dépenses en missions et programmes en fonction de grands objectifs permet de mieux apprécier, tant a priori qu'a posteriori, l'usage qui est fait des deniers publics. Sont, ainsi, consacrées les exigences de performance et de résultats. Au plan juridique, si le Conseil constitutionnel a, en 2003, reconnu que le bon usage des deniers publics constitue une exigence constitutionnelle, l'on ne peut que constater que le principe de bonne gestion financière ne constitue pas un principe juridique à proprement parler, probablement parce que ses contours et la mesure de son respect restent, et semblent devoir le rester longtemps encore, difficiles à apprécier.

⌘ Le principe d'équilibre budgétaire implique de respecter l'égalité entre les ressources et les charges. En d'autres termes, les premières doivent permettre de couvrir les secondes, le but étant que le budget public ne grève pas la croissance économique comme le souhaitent les doctrines libérales. Cette recherche de l'équilibre budgétaire connaît un regain d'intérêt depuis la crise économique commencée dans les années 1970, les politiques keynésiennes de relance par le déficit budgétaire ayant été incapables de la résoudre et la succession des déficits publics ayant posé le problème de la soutenabilité des finances publiques. On ne surprendra personne, cependant, ce principe n'est pas respecté en France depuis plus de 30 ans, tant parce que cela est économiquement impossible que juridiquement non exigé, du moins pas encore. En effet, aucune règle de droit n'a, jusqu'à présent, fait passer ce principe du stade d'objectif à celui de règle de droit véritablement contraignante. En France, l'on trouve une première référence à l'équilibre budgétaire en 1948 avec la loi des maxima qui implique que la procédure budgétaire arrête un équilibre donné à un niveau considéré comme acceptable au plan économique et financier avant d'aborder l'examen et le vote de chaque dépenses, cette règle se justifiant par le fait d'instaurer un esprit de rigueur dans le cadre des débats parlementaires. Cette idée a été reprise par l'ordonnance de 1959, puis par la LOLF qui impose que la première partie de la loi de finances arrête les données générales de l'équilibre financier par le vote d'un article d'équilibre avant l'examen des crédits détaillés dans les programmes. Pour autant, il ne s'agit là que d'un simple objectif. Les règles les plus contraignantes ont été posées au niveau communautaire. En effet, l'importance des déficits touchant la plupart des

Etats européens et la mise en place de la monnaie unique ont rendu nécessaire l'élaboration d'une certaine discipline budgétaire afin d'éviter les distorsions entre Etat qui pourraient mettre en danger la zone euro. Concrètement, au-delà de la poursuite d'une politique budgétaire saine et responsable, l'objectif de telles règles est de prévenir toute situation d'insolvabilité d'un pays participant à l'euro et ainsi d'éviter que la politique budgétaire d'un pays ne contraigne la politique monétaire de l'ensemble de la zone. C'est, ainsi, que le traité de Maastricht signé en Février 1992 a prévu que les pays de l'Union européenne pourraient participer à l'Union économique et monétaire (UEM) à condition de remplir cinq critères de convergence : les plus importants sont ceux imposant un déficit des administrations publiques et une dette publique ne dépassant pas respectivement 3 % et 60 % du PIB. Ces critères avaient pour but, au départ, de déterminer la liste des pays pouvant entrer dans la zone euro. Mais, craignant que certains pays ne mènent une politique budgétaire laxiste une fois ce barrage franchi, il été décidé, en 1997, dans le cadre de la troisième phase de l'UEM qui devait commencer le 1^{er} Janvier 1999, que les pays ayant adopté l'euro devraient se conformer à ces critères de manière permanente et qu'un dispositif de contrôle serait mis en place : c'est ce que l'on a appelé le Pacte de stabilité et de croissance (PSC). La faiblesse de la croissance économique au début des années 2000 devait, cependant, conduire nombre de pays européens à ne pas pouvoir respecter les règles les plus fondamentales du PSC ; un assouplissement fut donc décidé en 2005. La crise économique et financière amorcée en 2008 devait, cependant, aidée en cela, il faut bien le reconnaître, par la domination des théories libérales, réimposer la thématique de la lutte contre les déficits publics. Ainsi, trois réformes successives furent adoptées à partir de 2011 : le « six-pack » en octobre 2011, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union européenne en 2012 (dont les principales mesures sont inscrites dans le droit national par la loi organique du 17 Décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques) et le «two-pack» en 2013. Pour ce qui nous intéresse, le TSCG prévoit que les objectifs budgétaires à moyen terme doivent être inscrits dans la législation nationale et que les déficits structurels, c'est la fameuse « règle d'or », doivent être limités à 0,5 % du PIB. La loi organique de 2012 confie aux lois de programmation pluriannuelles des finances publiques le soin de mettre en œuvre cette règle. Cependant, malgré ces réformes, le principe d'équilibre budgétaire ne s'est pas encore mué en un véritable principe juridique, mais ce n'est peut-être qu'une question de temps, tellement le degré de contrainte s'accroît sur les Etats et les limites imposées aux déficits publics se restreignent sous l'influence de l'Union européenne.